二十世纪文库

政策制定过程

〔美〕查尔斯·E·林布隆 著

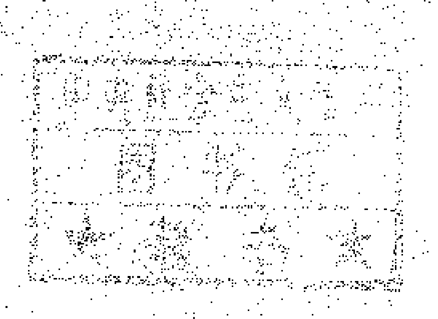
朱国斌 译



华夏出版社

政策制定过程

〔美〕查尔斯·E·林布隆 著
朱国斌 译



责任编辑：张欣欣
封面总体设计：郭 力　钮 初　呼 波
李 明　王大有
本书封面设计：徐天离

THE POLICY-MAKING PROCESS

by

Chaltes E. Lindblom

PRENTICE-HALL, INC., Englewood Cliffs,
New Jersey, U.S.A., 1980.

政策制定过程

〔美〕查尔斯·E·林布隆 著
朱国斌 译
王 瑾 校

●

华夏出版社出版发行
（北京东四十条内月牙胡同10号）
新华书店经销
北京市人民文学印刷厂印刷

●

850×1168毫米32开本　5.5印张　122千字　插页2
1988年12月北京第1版1988年12月北京第1次印刷
印数 1—3700 册
ISBN7—80053—360—3/D·049
定价：2.65元

译者的话

近年来,政治学的研究呈全面、深入发展之势。与此同时,行政学研究的发展速度也相当惊人。无论从研究内容的深度,还是从研究范围的广度来看,这两门学科的研究现状和发展趋势都令人鼓舞。特别是,由于政治学和行政学的发展,带动了一些新兴学科或交叉学科的研究,如对政策科学(或曰政策学)的研究就是一例。引进和介绍一些国外关于政策科学的重要著作,为我国政策科学研究的深入开展提供某种理论和方法,是有理论意义和实际意义的。也可以说,这是从事政策科学研究之前的基础性工作。

查尔斯·E·林布隆(Charles E·Lindblom)是美国当代著名的政治学家和经济学家,同时还以政策科学家著称。《政策制定过程》是他的一部重要的政治学著作,更准确地说,是他研究政策科学的代表作。该书1968年出版,1980年再版,这个译本是根据1980年的版本译出的。再版纲目进行了大幅度调整,理论更深刻了。如1968年版的三篇篇名分别是"分析的政策制定"、"权力角逐"和"概论"。1980年版的三篇篇名分别是"政策制定中的信息和分析"、"权力角逐"和"权力角逐中的公民";1980年版中的第九章"企业在政策制定中的特权地位"是1968年版完全没有的内容。1980年版的《政策制定过程》是作为罗伯特·A·达尔主编的《普伦蒂斯–霍尔基金会现代政治学丛书》中的一种出版的,在美国学术界,特别是政治学界和行政学界拥有众多的读者。学术界对它评价很高。可以说,该书是关于政策科学(或政治决策过程)研究的"经典著作",也是普

通读者学习和研究政策科学的重要参考读物。

对于政策科学，普通读者可能有些陌生，我也是几年前才开始对它发生兴趣并从事一些基础性研究的。因此，在读者阅读本书正文之前，对政策科学稍加介绍，使读者能对该学科有所了解，我相信是有益的。

简单地讲，政策科学就是研究政策的学问，它是研究如何将科学知识运用到解决实际政策制定问题之中的一门科学。它研究政策制定的过程(包括政策规划、形成、采纳、执行、评价、反馈)和政策制定的环境与机制(包括政策与国际国内环境、政策与发展、政策与政策制定者、政策与影响政策制定的各动态因素，如政党、立法机关和行政机关、企业和利益集团以及公民等)。

政策科学所关心的，是应用知识和创造力更好地制定政策。它不是作为某一现存学科的更新出现的，而是全新的跨学科领域。可以说，一切涉及选择现象或具有类似内容的，以及与处理政策制定系统有关的纯粹研究和应用研究，都归属于政策科学的范畴。政策科学家的目的在于贡献其专业知识，协助政府及社会各部门制定及执行各项政策，以期达到某一预期的特定的目标。

根据国外学者的研究观点和政策科学的研究实际，政策科学把以下五个范畴作为其方法论的重点：即政策战略、政策分析、政策制定系统改进、政策估价(或曰政策评估)和政策科学发展。对这五个范畴的深入研究和全面展开，将构成政策科学的理论体系和学科基础。

政策科学是第二次世界大战后在美国新兴的学术领域。美国政治学家H·拉斯韦尔(Harold Lasswell)自40年代提出了“政策科学”的概念之后，又于1951年与D·勒纳(Daniel Lerner)合辑出版了《政策科学：范围与方法的近期进展》一书，首次对这一学科的内容进行了系统的介绍和说明。1954年，拉斯韦尔与A·卡普兰(A·

kaplan)合著《权力与社会》一书，系统地研究了政策制定程序等问题。

政策科学产生形成于50年代，60年代中期到70年代是政策科学的发展阶段，一直到70年代末政策科学才普遍地为社会所接受。值得指出的是，政策科学的发展，在很大程度上是与以色列耶路撒冷希伯来大学的Y·德诺尔(Yehezkel Dror)的个人努力分不开的。1968年至1971年间，德诺尔发表了有关政策科学的"三部曲"式著作，即《公共政策制定检讨》(1968年)，《政策制定探索》(1971年)和《政策科学的构想》(1971年)。在此期间，德诺尔发表了大量的专题论文，推动各大学开设政策科学课程，创办了《政策科学》新刊物(与人合作)，组织和领导了第一个政策科学研究小组(1969年)，还编辑了一套关于政策科学的丛书。由于拉斯韦尔和德诺尔等政策科学家的努力倡导和积极投身其中，终于使政策科学独立于繁密的学科之林。

政策科学的不同发展阶段表现出不同的研究特点来。在它的产生形成时期(1950—1960年代)，研究者从统计学、数学及经济学中借鉴和发展出一些新工具，开始应用于政策制定。与政策相关的系统理论亦开始得到发展。60年代(1960—1970年代)，系统分析方法广泛应用于政策科学研究之中，并成为有力的研究工具，当时在美国，各种旨在解决各种社会问题和政策问题的政策研究机构陆续成立。60年代前期，政策分析得到了迅猛发展。这主要是因为西方社会一系列的社会政治危机引起各种社会政策问题激增，而政府对此却软弱无力，因此，人们对政策问题表示了极大的关注和兴趣。到70年代(1970—1980年代)政策科学得到了空前的发展，并出版了一大批论著，社会普遍接受了作为科学的政策科学。现在，人们开始关注比较公共政策问题，重点研究各种社会制度和社会因素对政策制定和执行的影响和制约，分析如何更好地使

政策达到预期的目标以及评价政策之于社会的作用和意义。

对政策科学有所建树和贡献的著名政治科学家（其中有些人同时被认为是著名的政治学家、经济学家和行政学家）有：H·拉斯韦尔(H·Lasswell)、查尔斯·E·林布隆(Charles E·Lindblom)、耶赫兹克尔·德诺尔(Yehezkel Dror)、托马斯·R·戴伊(Thomas R·Dye、)艾拉·夏坎斯基(Ira Sharkansky)、阿伦·怀尔达夫斯基(Aaron Wil-davsky)、詹姆斯·E·安德森(James E·Anderson)和查尔斯·O·琼斯(Charles O·Jones)等。他们出版了大量的关于政策分析研究和政策科学研究方面的著作，这些著作实际上基本构成了政策科学的理论框架和理论基础。林布隆教授的《政策制定过程》就是其中之一。

查尔斯·E·林布隆，1917年出生于美国加利福尼亚州。1937年毕业于斯坦福大学，主修经济学和政治学，1945年在芝加哥大学获经济学博士学位。1938年，他曾任教于明尼苏达大学经济系，1946年前往耶鲁大学任教至今。1954学年度任行为科学高级研究中心研究员，1960学年度任古根海姆中心研究员。1963—1964学年度，出任美驻印度大使馆经济参事，兼美国国际开发署驻印度办事处主任，1968—1969学年度任耶鲁大学社会科学院院长，1972—1973学年度任耶鲁大学政治系主任。1975学年度任美国比较经济学会主席，1980学年度任美国政治学会主席。现任耶鲁大学“经济学与政治学”讲座首席教授，兼任社会与政策研究所所长。

林布隆教授治学严谨、勤奋，著作甚丰，其主要著作包括：《政治、经济与福利》（与罗伯特·A·达尔合著，1953年）、《决定的策略：作为社会过程的政策评估》（与D·布雷布鲁克合著，1965年）、《民主的智力：经由相互调适的决策》（1965年）、《政策制定过程》（1968年、1980年）、《政治与市场：世界政治经济体系》（1977年）和《有用的知识：社会科学和社会问题的解决》（与D·K·科恩合著，1979年）。其中《政治与市场》一书在美国被认为是20世纪最后25年中最

有影响力的学术著作之一，于1978年获美国政治学会最高荣誉奖——威尔逊政治学术著作奖。林布隆教授还发表了大量有影响的论文，其中如《政策分析》(1958年)、《"渐进调适"科学》(1959年)、《计划的社会学：思考与社会互动》(1975年)、《尚未达成，仍需调适渐进》(1979年)等，这些论文分别见于《美国经济评论》、《公共行政学评论》等权威性学术期刊。

林布隆教授对于政策科学的贡献主要表现在这样几方面：第一，他认为，对政策制定过程的研究不能仅满足于静态的阶段划分研究法，即把政策制定过程解析划分为若干阶段或小过程，而主张从政治的、经济的和社会的环境或背景着手，从而提出以"政治互动"(或"政治相互作用")这种动态的途径来分析和解释政策制定过程，即以"互动的政策制定"来代替"分析的政策制定"，从动态中把握政府的政策制定活动与过程。第二，他倡导"政策分析"思想。林布隆教授最早提出"政策分析"概念，这已为学术界所承认。他批评了传统的政策分析途径(他称之为第一种方法)，具体提出了他的渐进分析途径(第二种方法)，并把渐进分析分为三个层次，即简单的渐进分析、断续的渐进分析和战略分析，为深入研究和分析政策问题提供了一个新的研究途径。第三，他提出并系统阐述了著名的"渐进决策"模型。他认为公共政策不过是过去政府活动的延伸，在旧有的基础上把政策稍加修改，决策者通常是以现有的合法政策为主。其基本思想是：一种和以往政策越不同的方案，就越难预测其后果。一种和以往政策越不同的方案，就越难获一般人对这项政策的支持，其政治可行性就越低。因此重大创新的政策，后果特别难以预料。所以这种模型主张，政策制定基本上应是"保守的"，且应将创新之举限于"边际性的改革"范围内。这种决策理论模型在美国，甚至在世界其它国家和场合都拥有一定的市场。

《政策制定过程》全书分三篇共十三章，外加一个总结性的跋

和一篇简短的研究建议即"进一步探索的建议"。虽然篇幅不大，但对于我们理解林布隆教授以至当代西方政策科学理论都是很有价值的。第一章开宗明义地阐述了他对政策是如何制定的这一问题的看法。他认为，把政策制定分解为各个组成步骤并依次分析之这种研究途径不足以解释和说明政策是如何制定的这一复杂现象；在此，政治学的能力是有限的，因为政策制定并不是一个有条不紊的过程。第一篇包括四章，即第二章至第五章。第二章考察了政治制定中的分析，提出在政策制定中分析和政治是一对矛盾。他一方面指出分析（特别是专业分析）确实有用，另一方面又提出了"分析真能管用吗？"的疑问。第三章剖析了在政策制定过程中分析取代政治而发生作用时的局限性，并明确提出：分析是易误的；它不能解决价值和利益的冲突；它费时且成本太高；以及它不能为我们提供解决问题的方案。第四章关于"党派分析"的研究提出了"互动的政策制定"这一鲜明的主题，并肯定了分析的作用，如有助于互动的作用过程和可以作为一种说服工具。就分析的这种作用而言，他将这种分析称之为党的分析。在第五章他指出，尽管分析有这些方面的不足，但应尽量利用分析。与此同时，他总结提出并分析了人类认识发展史出现过的关于政策制定的两种见解或观点，即科学的政策制定观和战略的政策制定观。第二篇在"权力角逐"的总标题下共有六章，即第六章至第十一章。其中第六章概述了政策制定过程中权力角逐的一般情况；分析了普通公民在政策制定中的作用和影响；研究了权力角逐的准则，包括准则的形成和遵守；特别是提出了在权力角逐中实施控制的各种途径，如说服和党派分析，威胁，（利益的）交换和权威等形式，并指出权威的重要性不亚于前者，甚至在权力角逐中占有一种更主要或更根本的地位；还说明了人们在权力角逐中不仅相互控制，还相互调节（调适）。第七章着重点在于研究权力角逐中的民主的方面，包括民主

在立法机关、行政领导、党派分析和民众控制中的运用和体现。第八章提出了这种思想，"政策执行总是形成或改变政策"，并系统地进行了解释，说明官僚政治过程同时体现为又一种政策制定过程。第九章"企业在政策制定中的特权地位"是该书1968年版所没有的，这不仅体现了林布隆教授关于政策制定的独到的思想观点，而且代表了他的一种研究分析方法，其中很多思想与《政治市场》1977年版)一书的思想一脉相承。如企业可以通过特权地位控制政府的政策制定，企业可以通过说服、选举活动和各种优势(如资金、组织和出入政府的便利性)使选民对政策的控制转而支持企业的特权地位。第十章很清楚地阐明了利益集团活动的必要性和利益集团是如何影响政策制定的。他指出，利益集团影响力的来源是：说服，按权力角逐准则施加影响，拉选票，支持竞选活动以及因为利益集团领袖本身就是一种能影响政策制定的精英分子。第十一章分析了在政策制定的权力角逐中公民之间存在着政治上的不平等，不平等主要体现在信息、分析和教育，社会化程度，参与政治组织以及财富、支持和服从等方面。第三篇下只有两章，即第十二章和第十三章，本篇主要研究政策制定中的公民行为。第十二章旨在说明为什么选民控制政策是无力的，甚至政党的效能也是有限的。第十三章分析了政策议程是如何产生形成的，以及对公民的灌输过程与政策制定的联系。最后，林布隆教授在跋中对本书所研究探讨的问题进行了简单的回顾，对本书所提出的思想进行了系统化。在"进一步探索的建议"中，他为从事政策（科学）研究(包括政策制定过程和政策分析)的研究者提供了一份简单扼要的书目，并配上必要的解释。这是一份很有价值的指导性书目，它将有助于研究工作的深入开展。

《政策制定过程》是一本很有份量的著作，它不仅体现了作者林布隆教授关于政策制定和政策分析的思想和观点，还为我们提

供了认识和了解西方，特别是美国这种资本主义国家政策制定活动和过程的框架。本书的分析研究是在总结西方资本主义国家的政策制定经验基础上，紧密结合政策制定实践进行的，因而其理论并不显得空洞无物或虚无缥缈。当然，也应看到，这种理论的构筑是以私有制下的资本主义国家政策制定实践为前提的，因而理论的适用范围主要地是限于西方资本主义国家。并且由于作者所处的环境，所坚持的世界观和立场与我们不同，看待问题的视角和方法与我们有差别，所以他提出的有些观点和思想（特别是关于社会主义国家的基本看法）并不能说是正确的，也不一定能反映客观事实。因而，我们在阅读本书时，应持客观的、实事求是的、辩证唯物主义的观点，正确分析和看待作者及其著作的局限性。至于说对本书的理论、思想和研究方法如何进行全面认识和评价，我相信读者是会有公论的。

最后，我应当对本书的校对者、中国人民大学马列所的王瑾老师表示衷心的感谢。正是由于他的工作，才使本书得以迅速出版。还有，郭君兮同志自始至终地支持了我的工作，她不仅对译作原稿进行了文字加工润色，还先后两次誊抄了全部译稿。这些工作都是她利用工作之余的时间来做的。在此，我谨致以真诚的谢意。

朱国斌

1987年11月30日于

中国人民大学行政管理学研究所

致　谢

由于下述诸位的宝贵批评和建议，本书才得以有实质性的改观。值此，我要对他们表示感谢。他们是：路易斯·康福特(圣何塞州立大学)，戴维·卡普托(珀杜大学)，罗伯特·A·达尔(耶鲁大学)，约翰·多诺万(鲍登大学)，乔治·爱德华兹第三(得克萨斯大学行政与管理系)，詹姆斯·W·费斯勒(耶鲁大学)，特伦斯·琼斯(密苏里大学)，迈克尔·克拉夫特(威斯康星大学)，爱德华·波利(耶鲁大学)和丹尼斯·龙第勒里(锡拉丘兹大学)。

我还要感谢编辑理查德·史密斯利的支持。埃里克·N·林布隆认真细致地查出本书很多值得修改的地方，甚至对每一个词或用语的改动都使本书文字变得更加简练清晰，他当时还在上大学，因此我要特别感谢他。罗宾·埃利斯出色地完成了打字和手稿出版的准备工作，在此我也向她致以真诚的谢意。

目　　录

第二篇　权力角逐

第三篇　权力角逐中的公民

第一章　政治学的政策制定观

在《理想国》中，柏拉图就开始分析什么是公正和如何获取公正。马基雅弗利则着手研究怎样获取权力和掌握权力的问题，霍布斯又提出，在社会趋向陷入"人类混战"的情况下怎样才能维护法律和秩序。卢梭在其不朽的名句中问道，为什么"人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中？"虽然大家都论及了政治的各个不同方面，但却没有一个人将政策制定作为自己主要关心的论题。

《法国人权宣言》和《美国独立宣言》虽然振振有词地谈到了专制、权利和自由，却唯独没有涉及政策制定过程。从历史的角度看，人们所以求助于民主，主要是把民主当作人身自由的护身符，而不是把民主看成是政策制定过程；也不是把民主看成是民众支配政策制定的过程。实际上，正如某些宪法之父一样，很多人都担心民众支配政策的制定会使社会倒退到专制时期。

然而西方社会思想界的一位伟大人物，却把政策制定，特别是政策的效能和合理性，作为自己的研究中心，从而开创了一个流传至今的理性传统。亚当·斯密在其《国富论》中，谈到了当代政府商业政策的无能。他建议应尽可能地通过把经济事务置于买卖市场的控制之下，而使经济政策制定摆脱政府的控制。于是，新的经济学家们把公共事务的合理性作为研究的对象，这种研究基本上不再关注政府，而是赞美作为社会理性工具的市场的长处。在政治科学中，对政府的政策制定及其理性的研究依然从属于其它势力，只是最近才成为关注的中心。随着政治科学家们现在将强

烈的兴趣转向于关注政策制定问题，长期忽视了的因素才被他们重新纳入政治体制的分析之中。一些尚不了解政治科学既定研究对象、新涉及政治科学的人可能会感到某种惊讶，为什么政策制定的研究直到最近才成为政治科学的主要研究课题。

功效和民众控制

在自由民主世界，两个关注政府政策制定的压倒一切的问题大概都集中于政策在解决问题过程中的功效及对民众监督的关切程度。

功效的问题表现为多种多样：政府如何理智妥善地处理国家问题？政府知道它正在做什么吗？政治领导人对政策进行过认真的辩论了没有？政府是否多年必然是不称职的？政府重大失策的原因是什么？要提高政策制定的功效水平应做些什么努力？社会科学有用吗？专家能帮助吗？为什么一些持久性的问题如罢工、照顾智力缺陷者和城市毁损，一直得不到解决？

民众监督的问题也有许多方式：谁真正制定政策？政策真的是由精英人物制定的吗？普通公民对政策有很大的影响力吗？如果一个普通公民试图这样做，他能做到吗？选举真的重要吗？它关系到政党获胜吗？较多的民众参与政府是不是一件好事？为什么在公开声称的民主制度中，公众还得容忍诸如不公正的税收、街头暴力、企业和政府的腐化、大多数人和贫困的学校得不到足够的医疗照顾以及服务事业不充分这样一些违犯民主制本身的行为呢？

对这些问题的探讨将变成对整个政治制度的分析。本书虽然主要旨在分析美国的国家政策制定，但也适当注意分析国外的民主政治和独裁制度的某些方面。与其它许多研究政策的新著不同，这些分析将不考察专门政策——比如，能源和反通货膨胀等政

策——的赞成与反对的理由，而是探讨政策是如何制定的。

如何研究政策制定过程

为了了解是谁或是什么力量在制定政策，我们就必须了解参与者的特征，他们起什么作用或扮演什么角色，他们有什么样的权限和其它权力，以及他们彼此是怎样打交道和如何相互制约的。在众多的不同参与者中，每一种人都扮演着特定的角色：普通公民、利益集团领导人、立法机关的成员、党派积极分子、政党领袖、法官、公职人员、技术专家和企业经理。

弄清楚政策制定这一错综复杂事物的最好方法是什么？近年来，一个常用的方法，就是将政策制定分解为各个组成步骤，并依次分析每一步骤。人们首先研究政策问题是怎样产生的和怎样提到政府决策人议事日程的，然后研究人们怎样为所采取的措施详尽地进行争议，接着研究立法活动和其它活动怎样跟上，行政人员随后又怎样实施政策，最后在过程的终端，研究如何评价政策。①

然而，人们很快发现，在这场戏中，出场人物的性质在发展过程中自始至终没有很大变化。此外，这些人从这一步骤到另一步骤的相互合作或相互争斗的办法也没有发生很大的变化。某些伤脑筋的问题或难题则贯穿于每一幕或每一步骤之中。我们的探讨，在很大程度上，将围绕着对政策制定的所有步骤都具有共同性的那些方面来进行。通常的逐步分析政策制定的方法，在研究每一步骤所特有的政策制定的那些方面时，可能会掩盖带有普遍性的问

① 不同的作者对这种顺序的看法稍有不同。作为这种研究方法主要倡导人的哈罗德·拉斯韦尔设计了如下的步骤：搜集信息、提出建议、作出规则、政策形成、政策推行、政策评价和政策终结（H·拉斯韦尔："公共利益"，载C·F·弗雷德里克编：《公共利益》〔Nomos，第五卷〕，纽约：艾瑟顿出版社，1962年）。

题和现象。然而，我们又确实需要研究提到议事日程上的某些特殊问题及其它们的实施问题。

政治科学的有限能力

我们的研究方法具有另一个优点，即使我们可专注于政治科学所提出的重要问题。它不要求我们一步一步地通过解释对常识也能很好解决的问题进行研究。社会科学家必须避免对人所共知的事喋喋不休地说来说去。

比如，就拿上述假设顺序的第一步即确立政策的议程来说吧。人们可以做很多的观察研究：其中包括政治上消极的公民的不满情绪，将使他们不会把自己的问题提到政策制定的议事日程上来；就另外的某一类积极分子来说，如某一利益集团领导人或某一职位候选人，则必然会提出问题以便引起官员们的注意；某些参与政治的人喜欢自由自在地与制订政策的官员们打交道，而其他人则不喜欢这样；官僚机构的某些成员在促使官方政策制订者们关注某些问题方面具有重要的作用。任何见多识广和有思想的人都会开出上述研究清单。大多数人，甚至诗人和芭蕾舞演员，对政策制订的这方面或那方面问题都会知道得很多。①

政治科学只能根据议事日程许多方面决定的少数内容提出有启发性的建议。比如，第一，社会知识或社会教训可以使许多问题，特别是对政治——经济制度本身的基础构成挑战的问题不被列入

① 正因为如此，我们才没有用一页或两页的篇幅专门讨论政策和政策制定的定义。除了认为"政策"局限于只是强加给决策的标准的规则的那些定义之外，几乎任何说法都可以，比如"积极参与所有关于农场的立法活动就是参议员的政策"。不过这种说法作为一个概念，其意义未免太狭窄了。对我们的论题来说，一项长期有效的决定无疑是一种决策，但是随后采取的关于农场立法的许多具体决定也是决策。

议事日程。例如，我们中的大多数人已懂得相信两院制国会，因而也不会认真地考虑取消参议院的问题。第二，议事日程主要是由那些对合作条件彼此讨价还价的人们的相互影响来决定的。大多数政策问题看来都是起因于这种合作。政府的存在为合作行动——如，拦河筑坝，教育年轻人，飞向月球——提供了机会；要不然，这些合作行动是不可能的。那末，这些机会是怎样地被利用的呢？是谁应该利用它们？又对谁有利？所有这些复杂的问题都是政策议题的重要组成部分。

政策制定并不是一个有条不紊的过程

循序渐进地探讨，也要冒陷入这样一种想当然的危险，即政策制定将会循着一种比较有秩序的、理性化的过程进行，就象写作一篇学期论文，有开头、有正文、有结尾，每一部分在逻辑上与下面的部分都紧密相联系一样。按这种方式循序进行的政策制定，不应采用而应受到质疑。

政策制定的某些特征成了上述想当然的有力反证。例如，一个集团的解决方案成为另一个集团的问题。提高农产品价格虽解决了农场主的问题，但却给消费者带来了问题。此外，由于企图实施某种政策，其它许多政策问题将被提到议事日程上来。因而，被称作"实施"的步骤和被称作"确立议程"的步骤就相互瓦解了。比如，美国所以需要有约束中央情报局和其它情报机构的政策，主要是因为有利用这些机构去执行国家安全政策的更重要的决议。新的政策问题起因于实施的需要，并被列入议事日程。[1]

还应指出的是，通常被认为是上述顺序终端的最后一步的政

---

① 参看艾伦·怀尔达夫斯基：《对权力讲真话：政策分析的艺术和技巧》中"作为政策自身动力的政策"一章（波士顿：小布朗图书公司，1979年）。

策估评，并不是政策制定的一个步骤，除非它能清楚地揭示出下一步政策的步骤。如果这是完全与众不同的一步，那么政策估评就将与其他评价和阐述下一步政策的企图搅在一起。

而且，一项政策有时是政策制定者之间政治妥协的结果，他们中不会有人对一致同意的政策所要解决的问题十分在意。有时，正如我们已指出的那样，政策是由新的机会，而决不是由"问题"造成的。我们可以说，美国政府的政策为企业垄断特别是寡头政治留有了广阔的回旋余地，从而限制了根据反托拉斯法仅有的一小部分案例的起诉。没有一个官员或机构会下这样的决心：由于某种原因政策产生于政策制定系统，而不是产生于顺序进行的各个步骤。

我们应把政策制定作为一个极其复杂的过程来看待，它没有开端或结尾，也并不十分明确。许多复杂的力量出于某种原因结合在一起产生出叫做"政策"的各种结果。正如已经提出的，人们可以把政府和政治的一切都看成是一个政策制定过程。这样做，人们就不会由于把政策制定当作一个系列步骤来分析时犯把政策制定归入政治的一个方面这样的错误。有识之士往往对由于政策制定的失误而把责任推到任何官员或机构身上而感到力不从心。他们发现，甚至连了解影响政策的各种有权势的人物也很困难。他们的挫折证明了我们的观点：要了解政策制定过程，人们就必须了解政治生活和政治机能的全部内容。

政策制定过程的评价

一旦拟订了政策，我们能对政策制定过程进行估评吗？对某些人来说，美国学校中取消种族隔离的缓慢进程——在最高法院决定取消种族隔离的决议发布之后的几十年内未完全实现——便

是对美国政策制定缺陷的证明。然而，如果拖延取消种族隔离的进程是出于政策制定对民主表达的民意所作的反应，那么人们能说这种过程有缺陷吗？

评价的障碍往往是生动而逼真的。杜鲁门总统用原子弹轰炸日本的命令，是暴露了美国政策制定中的丑行，还是显示了令人钦佩的果断性？肯尼迪总统在古巴导弹危机中关于原子战的赌博是证明了美国政策制定有达到理性考虑的高度，还是证明了对为数极少的几个官员的过于草率的磋商的依赖性（即使总统对问题的处理并没有导致一场核战争）呢？国会和司法决策机构能否象有些观察家认为的那样，担当起水门事件给民主社会带来的挑战这一重任吗？尼克松总统录下不利于他自己的证据这一偶发事件，能使国家从密谋的后果中得到拯救吗？

评价政策制定过程的困难关键并不单单在于对具体政策或各种事件的评价不确切。大多数人都希望政策一般是民主制定的，同时也希望政策制定是明智的。但这两种标准恰恰要求政策制定具有相当矛盾的特性。我们甚至不能具体说明我们所说的民主的政策制定意味着什么。比如说，难道英国首相的政策制定比总统-国会制的政策制定更接近民主吗？高层利益集团对政策的影响难道比低层利益集团更接近民主吗？

评价既困难又难以令人信服这一点并不能成为试图阻挡评价政策的原因。但是，澄清关于政策制定的基本事实是比评价更重要的一项任务。我们在这本小册子的范围内所能做的也就是这一点，而不能进行政策估评。

政策制定和政策功效

在民主制度和专制制度中，政策和政策的功效是不同的。例

如，专制制度不追求旨在保护公民自由权的政策。一切专制制度也不保护通常的私有财产。民主制度却始终保护这些权利。原则上讲，民主制度能够消灭生产性资产的私人所有权，并代之以确立一种由政府指导的生产制度。没有民主的国家也试行这样做，这是一个值得注意的历史事实。①

民主的功效和专制的功效之间的某些其它不同之处尚有待于揭示，正如各种形式的政策制定的功效之间，某些不同之处有待于进一步发现一样。但是，人们发现在许多政策领域中，政策制定系统之间的差异在功效上并没有多大影响；这一发现已动摇了政治科学。比如，在经济发展程度相近的欧洲民主制度和共产主义制度之间，它们对教育和福利计划方面的财政支出就极为相似。②

有许多政治学家一直在致力于比较美国各州的政策制定情况。他们特别试图估价教育、福利和高速公路计划等方面的区别对各州政策制定的差异——诸如政党竞争、代议制、州长实力和投票人数等差异的依赖程度。显然，政治系统中的这些差异对政策的功效的影响比早期认为的要小。而象国家的富裕状况及其工业化程度这样一些社会经济因素则重要得多。

在研究的这一层次上，人们还不可能十分有把握地对那些政策制定系统中导致政策功效有重大差异的区别作出明确的概括。关于各州间的社会经济的某些差异导致政策制定方法上的差异而不是导致政策功效上的差异的这一发现，使情况变得复杂化了。然而，这一有意义的新的研究将摧毁许多较陈旧的学术观点的基

① 关于民主和私有财产之间关系的有争议的观点，参看威廉·金斯顿：《民主的辅助定理》，载《研究》，第65期（1976年冬季号）；同时参看查尔斯·E·林布隆：《政治与市场》（纽约：基础图书公司，1977年），第十二章。

② 弗雷德里克·L·普赖尔：《共产主义国家和资本主义国家的财政支出》（伊利诺斯，霍姆伍德，理查德·D·欧文出版社，1968年），特别是其中的第310页。

础，这些观点断言，政策制定系统对于政策功效关系极大。这一新的研究还提出，政策制定的改革也许并不会大大地改善政策的功效。①

在世界上，无论是居统治地位的精英人物，还是广大群众，都特别希望有法律和秩序，有工农业生产，以及移居自由和交往。如果他们认为实现以上这些愿望他们就能够获得其它要求，那么他们就会不断地要求生产技术，要求对几乎每个人来说都是最低的生活标准，要求从事研究、接受教育及进行探索的新机会。正是这些抱负，而不是政策制定过程，说明了各个政府为什么要寻求他们所制定的政策或功效的原因。政策制定过程只能部分地说明政府如何追求自己的各种政策目标，而不能说明它们为什么要选择这些目标。

① 这一研究包括由克洛德、卡特赖特、道森、戴伊、格鲁姆、霍弗伯特、麦格罗纳、鲁宾逊和夏坎斯基以及其他人所作的努力。在理查德·I·霍弗伯特：《公共政策研究》（印第安纳波利斯：波布斯－梅里尔出版社，1974年）一书的第四章至第六章，这种研究得到了总结和分析。

第 一 篇

政策制定中的信息和分析

第二章　政策制定中的分析

前一章确定了关于政策制定过程的两个举足轻重的问题：如何使政策在解决实际社会问题中更为有效；如何使政策制定关注民众的监督。就第一个问题而言，也许大多数人认为，答案就在于将更多的信息、想法和分析纳入政策制定过程之中，作为反映近期不断增长的对第一问题的关注。政策制定的研究特别重视信息和分析在政策制定过程中的作用，某些书籍和课程几乎全部把重点集中于政策制定中的上述智力因素。

面临现在似乎威胁着人类生存的各种社会问题（如能源短缺、环境退化和原子弹战争）的情况下，要求具有更多信息并经过更认真分析的政策已成为迫切的事。这些关于分析的新的需求经常与

的看法告诉他们的代表，即使作为普通公民的他们不能象专家那样谈论那些问题。虽然人们认为，政府必须对政策问题进行更多的研究和分析，但他们显然希望他们所选出的官员能继续主事。他们认为，官员们虽应该使用分析人员和专家所提供的服务，但不应该放弃属于他们自己的政治职责。

总之，在对政策制订所采取的共同态度之中贯穿着深刻的矛盾。一方面，人们希望政策应具有信息基础并经过充分的分析。另一方面，他们也希望政策制定过程是民主的，从而必须具有政治性。换句话说，一方面他们希望政策制定更加具有科学性，另一方面则希望政策制定属于政治范围。①

许多民主理论家和政治领导人一直试图解决这一矛盾。他们要我们相信，民主社会中公开的政治交流——"观念的竞争"——是通向真理的最佳途径；民主政治毕竟能为有信息基础的和经过理智思考的政策制定提供最佳契机。但是我们却不能相信。即使是条最佳途径，看来也是危险的。很多人不相信民主政治，因为他们认为观念的竞争给政策制定并不能比争论带来更多的理性。故而，依然存在着一方面是理性、分析和科学同另一方面是政治和民主之间的矛盾。如果一个社会要在政策制定中有更多的理性和分析，也许就必须放弃民主的某些方面。

---

① 当然，从"政治"这个字眼的一个方面的含义来讲，所有的政府政策制定都是政治性的。但我们将在狭义上使用这一术语，以便能对政策制定中的分析和政治加以比较，即使分析和政治在更广意义上都是政治性的。可以做出这样的区分，即一方面是通过信息和分析，另一方面是通过行使权力来达到政策抉择的目的。也可以做出这样的区分，即一方面是利用信息和经过深思熟虑的分析与讨论来选择政策，另一方面则是通过选举、讨价还价、用利益做交易、随风转舵以及掌握支配权等来决定政策。比如，联邦储备局关于金融政策的决策就主要体现为分析；而国会关于在各州设置军事基地的决策则主要表现为政治。分析和政治经常相互交织在一起。

然而，政策制定中的两大组成部分——分析和政治——虽彼此冲突，但在某些方面还是能够互相补充的。比如，在某些问题上某个议员的选民也许乐于让他或她根据对问题的认真研究，而不是那些不了解全面情况的愿望来决定立法投票。因此，尽管存在着冲突，一个社会仍能取得既是理性的而又是民主的政策制定，或者至少在两个方面做出某种改进。

这样，我们就为全书提出了一个中心议题。这就是：政策制定中的分析和政治之间的矛盾和这二者至少在某些方面可以互补的可能性。在美国，冲突带来了很大的困难，正如在每一个社会一样。

通过首先研究政策制定中的分析，我们将着手考察政策制定的过程：政府是怎样进行分析的，分析的潜力及其困难是什么？① 然后我们将转而研究政策制定中的政治因素，以及研究分析与政治之间的错综复杂的联系。

分析无处不在

事实、理智、理性的讨论和分析在政策制订中到底能有多大作用？在各种政治制度下，人们都要汇集事实，分析事实，讨论问题。虽然这些活动往往是匆匆而过，其结果受到怀疑或实际上被抛弃，但它们却决不会销声匿迹。在考察它们被抛弃的周率之前，我们需要对它们的范围进行正确估评。

政府官员、新闻记者、利益集团领导人和有利害关系的公民，经常参加关于信息的讨论活动。在象美国这样一些富裕的国家中，

---

① 我们想探索与政策制定有关的各种关于信息收集、考察、讨论、研究和加工的情况。对于这些术语的侧重点或细微差别，我们将在某些章节中加以说明。"分析"通常是它们的总称。

专门的职业性的事实调查、研究和政策分析就象纳入政策制定的日常工作一样，十分盛行兴旺。如果没有基于信息的讨论和专门的职业性研究的帮助，一个政策制定者通常总会感到无所依据。因为对手们将会提出事实和证据，所以他最好还是有所准备。

甚至在党派政治对之施加巨大压力的问题上，官员们也需要有分析的论据。例如，如果农场主应得的小麦价格令人惊恐地下跌，那么这种下跌也许需要用统计技术证实，而且关于怎样解决这一下跌的争论也会给讨论或研究提出许多问题。为什么会下降？应该维持什么样的价格水准？这种下降（和使价格回升的企图）会怎样影响国际收支平衡？凡此种种问题，都需要进行讨论和研究。

数十年以来，政府扩大了政策制定所要求的专门信息和分析的范围。在美国，一系列的统计报告——比如关于失业人数、价格水准、进出口额、发病率和死亡率以及选举结果报告——一直在稳定发展。联邦政府花在社会研究方面的开支已惊人地增长到5至10亿美元之间，这还只是根据称之为研究的花费来计算的。①政府求助于各个大学；它本身也创立了或利用许多象最初由美国空军创立的兰德(RAND)公司这样一些专门研究机构，

政府组织的变动有时反映了把另外各种分析"火力"集中于政策制定的企图。比如，联邦政府于1921年建立了预算局，随后为承担新的分析任务而又被改组为行政管理和预算局。② 1974年，国会预算局的建立也招揽了一批新的分析人员为国会服务。

正式规则

各州政府也试图分析它们在不同地区和时间内的相互关系，

---

① 为便于讨论，参看国家研究委员会、社会研究与发展委员会：《联邦政府在社会问题研究方面的投资》（油印本，1977年8月25日），第二章。

② 1970年7月1日，预算局改组为行政管理和预算局。——译注。

这种分析有时叫做规划。城市计划和分区布局委员会分析有关土地使用的政策；美国总统经济顾问委员会则为就业、价格水准、国际收支、经济增长等公共政策提供咨询协调方案。在英国，国家经济发展委员会象法国的计划委员会一样也允许政府就价格、投资、就业和外贸政策实现等进行协调。

非政府的分析投入

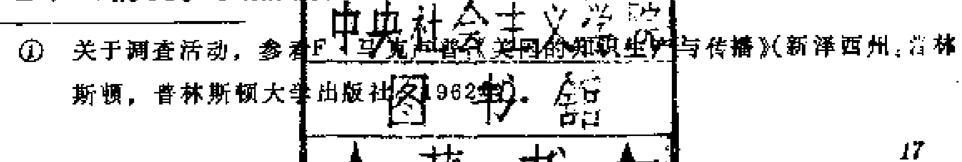
在美国这样的富裕国家中，有关政策的分析已逐步成了一个大规模的活动，吸引着成千上万的公民和团体。私人公司、利益集团、大学和研究机构纷纷形成为一股主动自觉进行政策问题研究的巨大洪流。通过著书立说，甚至连默默无闻的人也可能变成对政策分析举足轻重的人物。除了直接的政策分析活动之外，一条又深又阔的信息与见解之河汇流而成。这条大河有许多源泉，从正式的研究方案到"读者来信"都有政策制定者可以从中吸取营养，用于解决问题。[1] 在那些不能为此提供费用的贫穷国家中，分析的阵容就小多了。而在专制主义国家中，政府则抑制了分析活动。

职业的"政策分析人员"

若干年以来，在某些润色加工性的雕虫小技〔如把按计划编制预算与系统分析结合在一起，叫做计划规划预算技术(PPB)〕引证在失去作用的同时，涌现了许多新技术：成本效益研究、运筹学、系统分析、数理规划。

人们经常看到上述技术被应用于称之为"政策分析"的计划制订之中的情况。虽然我们把"分析"这一术语用作表示各种政策信

① 关于调查活动，参看F·马克卢普《美国的知识生产与传播》（新泽西州，普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1962年）。



息、讨论和分析的方便的速记词，但"政策分析"通常狭义上是指具有共同特征的特定形式的专业分析。就其充分发展的形式而言，"政策分析"将从总体上规划政策问题，具体说明目标和其它价值，征求和估评各种可供选择的方案，并确定最适合于既定价值的解决方案。① 它不同于对某个问题所作的片断分析，比如社会科学家研究保健的高额成本就是一种片断的分析。虽然这种分析也不无用处，但它仅能抓住与保健决策有关的各种考虑的一个片断。

专业化的评价

专业的政策评价，即对一个机构的政策或计划的成败做专门的研究，是某种旨在提高政策制定理性程度的表现。从理想的意义上讲，评价性的研究将提供反馈；通过揭示政策中决定性步骤的正确与否，从而为以后的步骤提供指导。

某些法律机构必须对本身的成败做出明确的评价；其它的机构这样做则出于谨慎。例如，卫生、教育和福利部就是通过负责规划与评价的助理部长办公室及其它各种渠道进行评价的。很多机构使用永久编制人员或机构内部的人员进行评价，同时也雇佣外部的研究与咨询公司来评价各种方案。负有监督职能的政府组织，特别是审计局，也从事系统的评价。行政管理和预算局，在计划规划预算技术不采用之后，曾一度试行一种被称之为目标管理的新的评价方法，现在该局仍在继续探讨评价方案的改进。国会本身也通过委员会听证和系统工作人员的估评从事评价。

---

① 要能简明地识别"政策分析"和系统分析的这些方面，就要全力以赴。在下一章，我们将考察那些在这里尚不明显的困难。至于这些方法在多大程度上偏离了它们理想化的形式，现在已有了大量的文献。比如，参看哈维·萨波尔斯基：《北极星式导弹系统开发》(马萨诸塞州，坎布里奇，哈佛大学出版社，1972年)。

在专门的评价活动中，有一个最引人注目的尝试，这就是新泽西州的"保证收入实验"。为了确定保证收入是否会减低人的工作积极性，经济机会局通过威斯康星大学的贫困研究所，进行了一项有1000多户家庭参加的实验。每个家庭从实验机构领取全部现金收入，然后将其对工作积极性的影响同没有领取这种现金的家庭对照组的工作积极性进行比较。通过这一历史性实验，专门评价在政策制定中取得了一席新的重要之地。还进行过其它的补充实验。

政策制定者为力图证明他们的计划已成功地实现了自己的愿望，往往对评价进行曲解。如对一项旨在使没有得到适当照顾的儿童能在幼儿园或念一年级时有一个好的开端的"启智"方案，许多负责该方案的行政主管一开始就反对进行评价。当对其目标进行评价的活动开始揭露出许多不利的调查结果时，负责该项方案的经济机会局就试图压制这一报告的分发。

很多机构，包括加利福尼亚大学公共政策研究院和哈佛大学公共政策研究生大纲，现在都提供关于估评和其它各种政策分析的专门培训。几所大学的商学院也已在教学方案中增加了政策思路的课程。

专业分析活动与众不同的特性

在日益发展的政策评价和其它政策分析的职业特性中，专业分析的鼓吹倡导者时常宣称其与大多数政策评议活动的不同，他们的工作具有系统性，因此对于有关问题的探讨，往往是全面而非支离破碎的，是客观公正而非流于偏袒之见的。① 无疑，这常常是有系统性的。它试图全面铺陈有关政策问题的各种因素，并以系统密切的相互关系来组织对其进行探讨；因此，这种分析在

① 参看查尔斯·L·舒尔兹：《政治学与公共经费》（华盛顿哥伦比亚特区：布鲁金斯研究所，1968年）。

很大程度上依赖于数理模型，以求得各个部分具有一种严密的、逻辑的相互关系。有些人对政策分析是详尽周密的这种主张提出了质疑(其原因我们将在下一章探讨)。但是很显然，系统地研究有关各种变量将会导致某种程度的周密全面性。同样，某些批评者不承认这种分析可以避免党派偏见；他们争辩说，因为每个人都会支持其它事情的某些目标或价值。

在下一章，我们还将探讨党派偏见的问题。不过，我们这里已注意到了政策分析中的一种通常被认为是专门政策分析可接受的党派偏见。从定义上讲，专业的分析人员有义务提供证据和从事有纪律的分析。他们在理性的名义下，往往变成党派观点的支持者，有时还很强烈，即使在其它借口下他们也不知不觉地染上了党派偏见。①

专业分析在寻求"有效"解决的方案方面特别有用。在这种情况下，"有效性"意味着一种能把有利于所有参与者及其支持者的因素结合起来的方案。若听任他们自行其是，参与者本身并不总能发现这些有效的方案。在追求经济学者称之为"帕累托效率方案"时，专业的政策分析人员将成为专家。与现存的状况相比，这种方案能使所有各方或某些方面获益，而不会危及其他任何人。比如，他们的分析可能表明，在一定程度上减低铁路运费既可能使铁路用户由于节省用费而受益，又可能使铁路由于促进了运输量和收入的增加而受益。

专业政策分析人员还经常作为党派成员为一些长期价值问题——如只是在遥远的将来成其为问题的能源枯竭或各种环境污染问题，以及森林毁坏问题——进行辩护。那种党派倾向对克服政策制订中的其他大多数参与者们的较缺乏远见的观点是会有帮助的。

① 参看查尔斯·L·舒尔兹：《政治与公共经费》(华盛顿哥伦比亚特区：布鲁金斯研究所，1968年)。

分析真能管用吗？

思维的习惯往往使我们产生这样一种顾虑，即分析只不过是掩盖冲突的一种时髦的虚饰而已，而参与者实际上将会通过某种实力较量，如投票、政治上讨价还价、阴谋策划和玩弄花招，甚至诉诸枪弹来解决冲突。分析真能管用吗？

实际的政策制定者们似乎也这样看。新上任的预算局局长说：

> 关于这一问题，有一种玩世不恭的观点，即政府规划活动中理性的谋虑虽说无害，但却是一种无效的消遣，因为各种重要问题最终还是要依据"政治"来决定……，如果这是指对公共方案作技术性的客观分析或得出的结果不具影响力，或者往往不具有决定意义，那么这种论点是错误的。①

不过，理性的呼声并不总能博得听众。特别是，有人可能补充说，学者和其他分析人员所从事的大量专业分析是白费心机。政府官员往往说，他们发现提供给他们的分析结果并无多大用处；而专业分析人员则说，当官的忽视了他们的成果。这种问题遂使人们对政策制定中的社会研究的障碍进行了大量的研究。② 我们将在下章探讨这些障碍。

---

① 美国国会众议院政府工作委员会的研究与技术方案分会：《联邦政府国内方案对社会研究的利用》，1967年4月，第90届国会第一次会议，第1部分，第2页。

② 例如，参看卡罗尔·H·韦斯编的研究文集：《公共政策制定中的社会研究利用》（马萨诸塞州，列克星敦：D·C·希思出版有限公司，1977年）。同时参看查尔斯·E·林布隆和戴维·K·科恩：《有用的知识》（康涅狄格州，纽黑文：耶鲁大学出版社，1977年）。

第三章　作为取代政治的分析的局限性

在考察了政策制定中的分析的诸多用途之后，现在我们有必要观察一下分析的局限性。假如说它具有明显的长处，为什么政府没有更多地利用分析呢？为什么不少些政治性而多些分析呢？究竟是什么在起阻碍作用？

传统的解释暗示政策制定中缺乏足够的事实、辩论和研究。并没有此类问题存在。在象学校改革、用校车接送学童或职业再训这样的数以百计的政策问题中，每一个问题可以利用的印刷材料都有成千上万页，几乎所有的材料都会使任何州长、立法人员或行政人员读不胜读。一项研究增殖反应堆给未来环境带来的影响的专项研究，其文献总数多达十卷，其页数更是数以千计。总统的一位顾问说："我们的政策制定并不缺乏忠告；他们在许多方面都被忠告所淹没，弄得不知所措了。"① 我们将不得不从其它方面来寻求解释——考察分析的各种特征，而不是考察分析的提供量。

为说明作为政治替代的分析的种种局限性，让我们首先设想这样一种环境，即在这种环境下，政策完全是根据分析来决定的——没有任何政治，不存在任何人对其他人的操纵或将其权力强给于他们，而且除了那些能够通过信息和深思熟虑的调查加以解决的争论之外，再也没有任何争论。然后我们就能看到，作为对分

① 亨利·A·基辛格：《选择的必要性》（纽约：哈帕和罗出版公司，1961年），第351页。

析的各种缺点作出反应的政治，是怎样悄悄渗入其中的。

首先，如果我们要设想一种没有政治的环境，即一种完全依赖于分析的环境，那我们就必须以所有的分析人员对任何特定问题都会得出相同的结论这一点为先决条件。(不然的话，只要采取某种政治行动，如投票，就能解决他们的争论。)只要他们中间没有人弄错或犯逻辑错误，他们就能够取得这样一致的结论。因为如果他们犯错误的话，他们就会在其政策结论中表现意见分歧。简言之，如果我们想避免政策制定中的政治因素，就必须假定分析是确实可靠的。

其次，公民必须相信分析人员的正确性。因为如果不相信这一点，他们就会拒绝接受分析人员的结论；因而他们会不得不再一次利用政治手段进行决策。

此外，分析人员必须看到，适合于社会中随便哪一个集团的政策同样也会适合于所有其它集团。否则，不能从选定政策受惠的那些集团就会认为这一政策对他们是不合适的，分析未能向他们提供让其接受该项政策的基础。同样，只有象投票或权威性法令这样的政治方式才能解决这种争端。因此，关于政策问题的分析方案，必须要在社会中的各个个人和集团之间实现利益或价值上的和谐一致。

有些人可能认为，他们可以逃避最后这种要求。即使假定不存在利益上的和谐一致，假定某些人从一项政策中获益而另外一些人遭受损失，分析人员就不能找到一项解决如何平均分配得失利弊的问题的方案吗？如果能做到这点，那么分析人员就可能决定哪种政策能充分利用冲突的局势。但是，这条逃避之路将被一堵砖墙堵死。分析人员是能够决定如何分配得失的，只要存在关于这种做法的某种公认的标准就可以。他们就是没有这种标准，尽管每个分析人员可以提出他(她)自己所偏爱的标准。同样，只有政治的方法才能解决他们的争执。

专门的分析政策制定活动，还要求分析必须千方百计地在规定内完成。

最后，如果在上所述各种情况之外，能再对社会的各种问题本身作出有分析的界定，分析就能排除对政治的需要。否则，关于应解决哪些问题的争吵，就会诉诸于政治解决。

总之，分析性的政策制定不可避免地具有局限性，而且必然会为政治的介入留有空隙，以至于：

1.它难免犯错误，而且人们也认为的确如此；

2.它不能完全解决价值和利益的冲突；

3.它太缓慢且成本太高；

4.它不能确切地告诉我们应着手解决哪些问题。

现在让我们看看为什么每一要求都超出了力所能及的范围。

分析的缺陷

易误性

显然，分析难免有错误。比如，就没有人知道"为什么约翰不能阅读"的全部原因。尽管经济学家已取得了各种成就，他们对同时存在的通货膨胀和失业现象仍然束手无策。分析人员和政策制定者对许多问题，如药物的滥用、罪犯的改过自新、教育不良状况的改善或在职培训等，缺乏足够的认识。从事政策研究与分析的人本身很快就会承认自己的易误性。再如，有这么一位经济学家，她现在是国会预算局的研究负责人，就提出了一种广为人们接受的观点。她写道："在确定和衡量我们社会的社会问题方面，已取得了很大的进展。"而且，"系统分析也使我们对社会行动方案的开办费的分配和效益分布的状况增进了了解。"然后，她补充说，这

些无疑是确实的，"但在比较不同社会行动方案的效益方面，(我们)却几乎毫无进展，"而且"对怎样提供更有效的卫生、教育和其它社会服务，我们也一无所知。"①

根本的困难，是由人类有限的认知能力和政策问题的复杂性这两者之间的差异造成的。即使用从书本到电子计算机等一系列手段来扩大其功能，处于最佳状态的智力也不能完全把握现实的复杂性。

根据得到公认的公式即"有限理性"的原则，

> 人类提出与解决复杂问题的智力能力同问题的规范相比，是微不足道的，因为问题的解决要求对真实世界采取客观的理性的态度——或甚至要求理智地接近这种客观理性。②

举一个最简单的政策问题的例子，这个问题比大多数国民问题要简单得多。市政府应不应在城市商业区街道上推广单向交通？政策制定者不可能知道这将会给交通(包括给其它街道造成交通拥挤)、市民的便利以及该区商业的赢利能力造成的影响。分析能回答这些问题吗？它只能提供一种不确定的估计。它只能指出各种可能性和或然性。

暂时的困难和永久的困难。在大多数分析显然不充分的情况下，表现之一就是大部分情况不具分析特性，且常常是没有充分信息基础的，表面的，有偏见的或虚假的。专业分析人员也往往匆匆忙忙地接过他们不能胜任的任务。某些分析用华而不实的手

---

① 艾丽斯·M·里夫林：《对社会行动的系统思考》(哥伦比亚特区华盛顿：布鲁金斯研究所，1971年)，第7页。

② 赫伯特·A·西蒙：《人的类型》(纽约，约翰·威利父子公司，1957年)，第198页。

段，矫揉造作地妄图表明某人业已决定的内容正是他想要考虑的。对现代分析也有一种较温和的看法，即认为，问题不在于行动的卑劣，而在于科学和分析的技术发展不充分。但是，无论从上述两种解释的哪一种来看，其结果都表明，困难将长期存在。

此外，最完善的分析也永远不会不犯错误。在任何一个时候，都有一些世界最著名的经济学家出任总统经济顾问委员会的成员或工作人员。但是，其他一些卓越的经济学家照例向上面这些人员的发现、理论和建议提出挑战。同样，卓越的社会学家和心理学家虽就学校消除种族隔离对学生的教育成绩的影响作过详尽的研究，但他们所得出的结论却被同样卓越的同行宣布为是不令人满意的。

信息过多和信息过少。一个试图把握社会问题复杂性的分析人员或政策制定者往往会陷于进退两难的境地。一方面，他或她缺乏充分的信息，不知道单向交通会造成什么样的后果，或不知道“为什么约翰不能阅读”，或不知道在即将到来的6个月内就业会是上升还是下降。于是，假定该分析人员将进一步搜集信息。远在获取所需内容之前，他或她将会由于信息大大超过能在分析中进行消化、处理或加工的程度而弄得疲惫不堪。国会的许多做法可被看作是防止这种信息负荷过重而采取的措施。国会议员很少有时间来得及思考议事日程上的数以百计的议案，以至于脆中止逐项研究，从而对超出他们专门研究领域之外的问题，只是简单地步某些其他议员的后尘。① 每个想彻底思考政策问题的人，必须沿着介于信息太多和信息太少之间的航道行进。这二者之间并

① 为避免负担过重，美国参议员必须精心策划自己的时间用于若干只是经过选择的政策问题，关于他们如何做的情况，有生动而详尽的记述，参看伊丽莎白·德鲁：《参议员》，载《纽约人》，1978年9月11日和18日

不存在完全不犯错误的道路。①

因为社会、社会问题以及人们对它们的反应不断地发生变化，因而困难不断增多，犯错误的可能性也越来越大。例如，到政策制定者或分析人员得知通货膨胀和失业并不是同时发生，以及了解到其中的原因的时候，结果却是经济的制定结构已经以这样一种方式令人难以捉摸地改变了，以致现在看来它们是同时发生的。正是近年来的这样一种变化把我们关于美国经济的认识搅得一团混乱。

总之，很多领导者和普通公民都对他们从社会科学家、研究人员和其他社会问题及其解决方案的调查人员那里获得的报告产生了怀疑。比如，当经济学家若干年前就开始论证政府可以使赤字累积而无危险，政府的不平衡预算与个人或一个工商企业的不平衡预算是完全不同的两回事时，这种观点对"常识"所构成的挑战超出了许多人可以接受的范围。人们也许会进一步指出，极具洞察力的怀疑者可以看出一种新的学说不是依赖于科学事实，而是依赖于具有理性(而不是结论性)基础的经验知识和意见建议，后者体现了经济学家所偏爱的某种专业标准(或倾向性)。

人们经常听到这样一种抱怨，即立法者、其他政策制定者和公民拒不利用他们可资利用的信息和分析，因为他们是无知的、顽固的，甚至对理性地解决问题的方法荒唐地抱有敌意。他们确实经常如此。然而，当某一权威人士对政策提出一种研究意见或建议而另一权威人士立即对此提出质疑时，人们往往不知道应该相

① 专业分析中有一种奇特的、而且未得到广泛认识的现象，即分析往往不是寻求答案，而是酿成了新的问题。著名的科尔曼关于学校政策对学生的学识和成绩影响的报告，就是一个例子。虽然优秀的学者们花了200万美元进行了艰苦研究，但其结果却导致了一场新的论战，原因是，在学校与知识二者的相互关系中发现了新的可能性。詹姆斯·S·科尔曼等：《平等与教育机会》(美国卫生、教育和福利部，1966年)。

信谁好。在人们不能够区分好坏优劣的情况下，他们拒不接受所推荐的信息和分析的大多数情况，除了能说明是对一切信息和分析抱一种自作聪明的怀疑态度而外，再也不能说明别的什么了。

价值的冲突

分析对解决各种价值和利益的冲突也无能为力。分析不能找到明显对大家都有利的政策；如果对某些集团有利，那么这些政策就会损害其它集团的利益。在这种情况下，我们认为，一项解决政策抉择的分析方案必须需要有一个凌驾于一切之上的标准，透过这个标准去决定哪些集团应该获益，哪些集团应该失利。

但是，2000多年的深奥的哲学探索，迄今仍未能找出一种合适的标准。我们怎样才能知道收入和财富的合理分配呢？当一项危险的技术使某些人受益而使另外一些人受到损害时，分析是根据什么样的最终标准来为其进行辩解的呢？为使另一代人受益，这一代人应当做出多少牺牲呢？您和我虽然也许对这些问题都有自己的自信的答案，但并不存在既定的标准。分析将不会提出结论。①

① 无疑，很多评价性论述可以看作是经验性的建议，从而可以经受客观的检验。根据某种公认的标准，这是一些可能被认为是正确的或是错误的论述。比如，让我们以"每个人都应该有个好的工作"这样的主张为例。我可以认为每个人都应该有一个好的工作，因为每个人必须吃好住好。若是这样，这种主张就可以被认为表达了这样一种意义，即事实上从事一种好工作的人将会吃好住好。这正确与否，可以根据经验来检验。
同样，在某种情况下，人们也能检验每个人都必须吃好住好这种主张。如果这意味着，"那些能吃好住好的人将会幸福"的话，那末这就是一种形式上的经验主张，是一种原则上可根据经验验证的主张。
然而，当我们沿着上述链系或联系路线不断前进时，我们将不断地碰到象"幸福"这样的糊里糊涂的抽象概念，这些抽象概念使包含它们的经验性的主张不能在实践中进一步检验。总之，人们最终将达到这条联系线路的终端；在这条联系线路上，某些最终的评价性主张，由于不能根据仍然有某种深一层联系的主张进行验证，甚至在原则上也不可能从经验上进行检验。当代社会科学中占主导地位的观点是，这些路线终端的主张不可能在原则上和实践中加以检验。

对于某些冲突，我们中很多人赞同这样一种标准，即多数人的选择意愿应该凌驾于少数人的偏爱之上。但是却没人坚持将这一原则应用于各种情况。比如，我们就不使用这一标准来证明为多数人的利益而抢走少数人的财产或奴役少数人的行为是正当的。

经过严格的调查之后就会发现，多数人的标准只是在特定的情况下才有效：只有少数的政府决定才能诉诸投票表决。每个社会中总有一些人断然全部否认这一标准的可取之处。

公共利益标准。公共利益这一概念是不是为政策分析提供了标准？① 如果您说，"控制大气污染有益于公共利益"，这也许表明您认为污染不仅对您有害，而且对其他很多人也有害，以及表明你认为控制污染的好处会大于为此而付出的代价。然而，这种说法并不表示任何人都会附和您，或者说您就是正确的。有时，"公共利益"表示某种普遍利益，即确信有益于社会中每个人的某些价值观念。实际上，我们并不知道哪些是这种性质的价值。②

---

① 关于公共利益的概念和文献，参见"公共利益"这一条目，载《国际社会科学百科全书》(纽约，麦克米兰出版公司，1968年)。

② 功利理论：18世纪的功利主义者耶里米・边沁认为"最大多数人的最大幸福"的原则就是政策分析的标准，根据这个标准，应能一致。他这一原则的平均主义思想没有被普遍接受，而且这一原则在逻辑上也并非是无懈可击的。因为最大幸福不可能同时给予最大多数人；把较多的优惠或利益好处给予A，使A享有最大幸福，就将剥夺B的最大幸福。

为解决这一原则中的技术难点，经济学家已探索出这样一种可能性，即社会中(满足)的全部功利的最高限度可能是政策普遍被接受的一种标准。他们提出，最佳的政策应是导致社会中最大限度的"需求满足"的政策。他们发现，他们的原则在很多问题上是不完全的。例如，有些人就完全不相信"需要一满足"是一种可接受的标准；他们认为，有些需求就不必加以满足。很多人还认为，有些人的需要并不比其他人的需求重要，因此不相信能找出"需求一满足的最大值，相反倒希望能对"需求一满足"实行某种量的分配——比如说对罗利安人、白人、印度人、欧洲人、破落的家庭、无产阶级、地主贵族等等都有利的分配。

时间和成本

分析还会与必须以可利用的财力在规定的时间内完成它这种要求发生冲突。多数的政策决议只经过草率分析就作出了，因为决议不能等待“把所有的事实都掌握了”之后再作出。持久的分析需要的时间不是几小时、几天或几周，而是数月或数年。社会科学家为分析学校取消种族隔离对学生教育成绩的影响，至少已花了20年的时间，但迄今仍未获得一致的答案。

由于分析耗时，故也消耗财力。因为一个政府官员每天都必然会做出很多决定，如果其中的许多问题成为研究项目，那么他或她将会耗尽预算。因为分析无论如何是易误的，故而政府官员往往精明地不愿对此进行大量投资。还没有哪一个政府资助过任何大型的“近乎完备”的政策抉择研究项目，就象资助一项旨在了解这样做到底要耗费多少的试验一样；因为成本不允许这样做。

因而，在一切社会中，大多数的政策问题是靠比分析更迅速、更经济的方法来决定的；如通过选举，通过立法投票，而更经常的则是把决定之职授予某些指定的官员，该官员必须对问题作出决定，不管有没有时间和资金用于分析。

问题形成

最后，如果对政策应如何形成这样的问题提出一种纯分析性的、非政治性的方案，这本身就不可能实现。正如我们所看到的那样，政策制定者所面对的不是某个已知的问题，相反，他们必须确定并提出自己的问题。例如，美国城市街头暴力活动与日俱增，那末，“真正的”问题是什么呢？是法律和秩序的衰败？是种族歧视吗？是正在兴起的革命？是低收入引起的？是一种相对平和的改革运动初期所导致的混乱现象？是都市混乱？还是异化呢？

虽然分析有助于回答所有这种问题，但却不能完全解释。从某种意义上来说，如何提出问题需要选择能力或意志。在各种旨在提出与解决问题如解决上面列举的问题的方法中，并不存在对与不对这样的可供分析选择的方法。此外，这样一些问题还包含着道德的因素。除非考虑任何社会冲突中的价值或利益，否则这些问题就不能得到全部解决。解决问题需要的与其说是分析，而不如说是政治

第四章　党派分析

分析在政策制定中的所有这些缺点，又一次使我们面临政治的必然性问题。在重新研究分析与政治二者的关系时，我们将从新的分析观出发。

互动的政策制定

让我们回顾一下政策制定中分析和政治的区别。当我们说政策是由分析决定的时候，我们指的是关于各种可行行动方案的是非曲直的研究已揭示了选择某一政策而不是其它政策的理由。而当我们说政策是由政治而不是由分析决定时，则指的是政策是人们用以互相施加控制、影响或权力的各种方式来决定的。① 一个统治者可以颁布一项政策；立法投票也可以通过一项政策；或者公民通过投票授权赢得竞选胜利的人行使主宰政策制定的权限；或者两个政治对手以各种可能的方式包括从暗杀到挖走对方的幕僚人员来彼此勾心斗角。

上述每一种制定政策的政治方式在某种程度上都可以取代分析的作用。方案是在采取投票、协商或遏制对手这样一些行动之后找到的，而不是先思考问题再制定方案。以个人决策而言，人们也经常以行动来取代分析，就象用抛掷硬币来决定应该做什么

---

① 我们将只用"控制"这一术语来代表这三个术语。

的情况一样。

因为在复杂的社会问题的解决过程中，人们是相互影响的，所以行动遂变成了彼此相互影响。在相互影响的过程中，人们彼此施加控制。他们往往是在无意识和不知道的情况下这样做的，就象那些仅想影响立法者的街头示威者无意在他们的同胞公民中造成了强烈感的情况一样。

在政府之外的许多生活领域中，通过相互影响来解决问题的方式也经常取代分析。例如，在当代西方社会中，市场的相互作用——买和卖——就"解决"了国家资源指定的用途问题。没有要求任何人去分析这个问题。相反，在苏联模式的制度下，计划者却试图分析这一问题。

把相互作用看作是分析的替代，立论并不象乍看时那样简单。我们不能简单地断言，人们是彼此相互作用的；其原因几乎不必再费口舌。我们也不能简单地认为，相互影响往往执行着政策，就象行动人员利用收入报告和强制支付的制度来实施税法的情况一样。就此而言，我们亦不可以从相反的方面，简单地认为相互作用往往干扰某些政策的实施，同人们骚乱闹事或钻法律空子的情况一样。尽管所有这些都是对的，但没有一种符合要求。我们的观点是，相互作用本身可以解决、消除或改善各种问题。相互作用可以设定或制定政策。相互作用作为解决问题和制定政策的过程，可以代替分析。

在政府的政策制定过程中，政治上相互作用不仅能经常取代分析，而且确实能达到分析所不能达到的地步。例如，如果一大群争论的人中每个人都与问题到底怎样解决利害攸关，那末，正如我们所看到的那样，若想通过分析来调解其分歧就不太可能。但是我们称之为投票表决的这种特殊的相互作用的方法却往往就能使决定轻易地作出。再比如，假定政府为遏止通货膨胀而决定

控制工资增长率，那么确立合适的工资水平这一任务也许就超出任何人的分析能力(或者，由于上一章所探讨的原因，分析得不到信任)。在这种情况下，我们所说的集体交涉的相互作用方式，即劳资双方及政府的代表组成的三方工资委员会为成员之间的集体交涉就能确定工资标准。

解决无人能够充分分析的政府政策问题的最常用的方法，贯穿于叫做“授权”的相互作用形式之中。将决策的责任授与指定的官员。自然，这种官员可以尝试着分析问题。但是，他也可以不这样做。他可以代之以抛掷钱币决定问题，或根据掐指法决定问题，或完全沉迷于自己的偏见，也许还会再授权给他人。但不管他怎样做，授权给他的行为所产生的决定当然不是依赖分析作出的。而且，无论他是如何决策的(比如说，他使用的方法无论多么简单，或使他做出决定的判断或偏见是什么性质)人们也许都会认为，这种决定仍然比那种通过分析作出的决定要强得多。

推论改变了分析的作用

上述情况给政策制定中的分析造成了很大影响。因为相互作用设定政策，至少部分地总是如此。分析事实上通常起着一种不同于我们迄今所了解的作用。迄今所讨论的分析性的这种政策制定——作为政治替代的分析——并不能代表分析在政策制定中的典型用途。分析通常并不是作为政治的一种替代，它一般是作为政治中的一种必不可少的因素在起作用的。它成了一种行使控制权的方法。分析不是向政策问题发动正面进攻，而多半是满足人们，特别是官员们在政治相互作用中控制其他人的某种要求。我们可以详细说明分析以种种方式所起的这种作用。

分析有助于相互影响的作用

政治相互作用的许多参与者往往利用分析来改进他们据以发挥相互影响作用的手段。比如要为研究政策问题找出一种可供选择的方案。要是付诸投票表决的话，那末各个个人就可能希望利用分析，以决定投谁的票或为什么要投票（正如买方卖方市场的参与者们分析应买什么或卖什么的一样）。或谈判者分析他们应在集体交涉中可能采取的各种立场。在上述任何一种情况下，任何一个人的分析都可能起到控制他人的工具作用。

请注意，当分析在相互作用中起这样一种作用时，分析工作就变得比较容易了。分析工作的简单化在市场相互作用中表现得最为明显。要分析一项潜在的有利可图的买卖项目，只需稍微进行研究，而无需分析有关经济的资源分配或收入分配的全部问题。同样在政治相互作用中，一项健全的环境政策对分析技术的要求，远比那些只希望有效地进行协商的谈判者对分析技术的要求要高。个别的选民在决定怎样投票时当然可能考虑整个国家的问题，但大多数选民在分析他们投票与否时则简单得多。如果认为取代政治的分析在复杂事物的面前行不通时，复杂程度的减低就使这种分析可以行得通。

分析适应相互作用的情况如何，在一个参与者与另一个参与者之间是大不一样的。在市场的相互作用中，主要的参与者——企业经理对他们在这过程中的作用是比较清醒的。他们认为自己的任务就是赚钱。结果，他们的愿望是只要有助于他们赚钱，不管什么样的分析都行。他们并不需要这种分析，如应该怎样地组织经济，或者较少的小汽车和廉价住宅是否有益于社会。这些人代表市场相互作用中这样一种类型的参与者，他们往往有效地使自己的分析要求适应他们在相互作用中所起的作用。

至于政治相互作用中的参与者，他们的作用就不象市场相互作用中参与者的作用那么易于确定。比如，能源部长是否应推行他自己所主要了解的公共利益？还是仅注意节约能源问题，而将其它范围内的公共利益的责任推脱给其他官员？还有，他要不要推行总统的政策？或者象公司的主管一样，应努力使该部不断发展？若对他自己任务不明确，那他对最能有助于他发挥作用的分析也举棋不定。他也许会对分析大量投入，结果却发现这些投入一无所用，这是政府中存在的一种普遍现象。①

分析可以作为一种说服工具

为了在政策制定中，如在联邦政府资助公共教育的政策制定中，发挥相互影响的作用，一个国会议员将对学校的现状、目前的争论、近年来政策的动向和目前正在考虑中的一系列政策进行估价（不是非正式的就是通过幕僚人员进行）。作为联邦政府官员的成员也会在联邦政府和地方政府准备采取行动的政策领域中提出表明他们立场的某些问题：我们能利用联邦政府的政策来刺激各州和各地更好地开展工作吗？我们能使教育费用不至于从州或地方转嫁到联邦政府身上吗？另外，他们还会提出许多有关他们在政治相互作用中的特定立场的问题：诸如，考虑到选民，我应该采取什么立场？考虑到国会领导和我对国会同僚的期望，我又应采取什么立场？我应舍弃对其它政策的注意力而在教育政策的制定中投入多少精力？我能从任何教育利益集团那里得到帮助吗？

即使所有这些问题都得到了分析，工作还只是刚刚起步。在相互作用中，议员必须继续就怎样影响或控制其他参与者的问题进

---

① 卡罗尔·H·韦斯：《在公共政策制定过程中使用社会研究》（马萨诸塞州，列克星敦：D·C·希思出版公司，1977年）。

行探讨：我们怎样才能够激励各州和各地方克尽职责呢？我怎样才能劝使我那些不喜欢我所热爱的政策的选民不至对此耿耿于怀呢？我怎样才能劝国会同仁(哪怕只是少数的)同我一起支持我倡导一项提案或争取我的提案得到有关国会委员会顺利的推荐呢？简言之，议员要懂得，分析不仅对于澄清他或她自己的立场是必要的，而且对争取其他参与者支持这一立场也是必要的。

在争取其他参与者支持这种立场的各种可能性中，说服是最重要的、也许是最有力的方法之一。然而，要对他人具有说服力，特别是对政策制定中学识渊博的官员和活动分子具有说服力，这就要求借重分析。议员必须分析怎样认识他们的利益，即他们希望政策中包含什么内容。他或她同样必须分析为什么他或她倾向的政策会符合他们的利益，也就是说，为什么会给他们带来他们所希望的利益。在分析过程中，他也许会发现改变自己的政策方向以使其对他希望影响或控制的参与者更具吸引力是有利的。因此，分析作为一种说服工具，是政治相互作用的一种独特的重要"武器"。

说服是一切政治体系运行的根本特点。由于害怕说服成为形成控制力的原因，大多数政府都企图限制它，只有民主政府允许较自由地运用分析和说服。关于说服力的证据到处可见：例如，同时掌握有许多其它权力的独裁主义的统治者也要利用宣传形式和其它灌输形式；各个公司拨出预算做广告；民主制度在政治竞选和利益集团公共关系方面也不惜动用巨款。

大部分的说服是通过简单重复广告词句或通过能消除一个人的挑剔性的看法或其它的显示手法发生作用的。但是另一方面，绝大部分的说服则依靠分析。尤其是在包括公务员在内的政治领导人中间，说服依赖于批评性事实和分析的沟通交流。比如说，一个参议员往往通过向同僚出示关于国防或其它事业的分析结果来说服他支持某一议案。一个参议员所以能取得特别有影响的声望，是因

为他或她“掌握有事实”。信息和事实的说服力也在议员中造成了通常的抱怨，认为他们渐渐变成了公务人员的俘虏，有时甚至成为院外活动人士的俘虏，因为这些人掌握着听其支配的有关事实。任何人如果断言知道——同时又无人提出异议——这事不能做，或那是唯一允许可供选择的方案，那他就能对某项决定产生很大的影响。

说服性分析的巨大影响力，使得某些观察家提出，分析人员、知识分子或具有特殊分析能力的人，已构成当代政治体系中的新兴的精英人物。由于分析的声望随着现代世界政策制定的技术复杂性而不断增加，这些精英人物变得越发引人注目。比如在国际关系领域中，由对外关系协会及其会刊《外交事务》所安排的许多非正式会议已成了一个有识之士讨论政策的场所，它对参与讨论的政府政策制定者有着很大的影响。这些学识渊博的精英人物是我们在探讨政策制定过程中将遇到的几个对象中的第一个对象。①

透过分析达到说服的两条途径。说服性分析通常能达到使人们真正为之所折服的程度。但它还能在某些情况下不用进行实际的说服也能产生影响。为了把握这种不为人所熟悉的第二种可能性，人们必须懂得，在许多情况下，冲突中的人们并不希望争论逐步升级。他们往往会同意以下述某种惯例，如采取投票的方式，来结束争吵。取舍的原则是，最佳的分析获胜。比如说，行政政策的制定者们有时就遵循大家都默认的原则，即可能认为某些问题已通过分析竞争得到了解决。实际上，每个人都会同意不要走得太远，即不要过于苛刻地要求事实和分析，因为超出那一点的争论的升级会耗费太多的时间和精力，而且会招致太多的危险。结果，大家都

---

① 参看西摩·马丁·利普塞特和阿瑟克·巴苏：《知识分子和政治主角的作用》，载亚历山大·盖拉所编《知识界和知识分子》(加利福尼亚州，贝弗利希尔斯：塞奇出版社，1976年)。

墨守陈规地接受某种方案。但这并不是因为被它们的优点真的说服了，只不过是因为大家都同意决定应由那些已经按通常标准充分陈述了理由的人作出。

党派分析

就作为政治相互作用的一种控制工具的分析的所有上述用途而言，我们可以定名为党派分析。政治相互作用中的所有参与者在某种程度上扮演着党派的角色。每个参与者都坚持一种观点、一派利益。在这个意义上，单个的选民可以被认为是一个党徒。一个议员、一个公务员，当然还有利益集团领袖，也是如此。给他们标上"党徒"的标签，并不意味着他们的观点一律都是狭隘的，或只为自己打算而反对广泛的利益。例如，议员对国家的需要往往采取普遍的观点，而且有时也能几乎完全超脱党派角色行事。

甚至总统也是党派观念极强的人。假如，对那些他认为有充分理由的事，他就会向国会强调制定参众两院都表示反对的某项政策的重要。他明白因为利益的冲突太大，虽然政策问题将不会获得分析方案，但却能通过政治相互作用来决定。因此总统可能希望对那些属于国会可以接受的政策范围之内的可供选择的方案进行分析，不管他认为这些方案是多么不合需要。或者，总统也可能希望寻求一种不会因他那不成功的政策的缺陷而受损害的新的政策的可能性，尽管他认为这些缺陷是多么不能成立。总统亦或可能希望分析一下劝使参众两院重新考虑的前景，比如说愿以他们所希望的某种条件同国会领导人做政治交易。总而言之，总统将利用信息、讨论，特别是研究，去开展他的下一步的行动，以赢得他与国会的冲突。

虽然各个党派成员将只在追求自己利益方面利用分析智谋，

但他们与其他许多为各自的利益也同样如此的党派成员一起相互作用。当每一党派成员为他或她自己的利益而将分析注入相互作用过程中时，至少某些分析将成为所有参与者所共同掌握的东西。于是，每一党派成员既可以非难它也可以利用它。如果分析有助于解决问题，那么所有的党派成员就会抓住不放。如果分析起着阻碍作用，那末它就会受到与之竞争的分析的反击。极有这种可能，被认为对多元民主制必不可少的虚构中的"观念的竞争"，基本上将会在党派分析人员和利用他们的分析成果的政策制定者之间采取交换的形式。即使某些或某种程度的党派偏见使参与者趋向于公然的颠倒黑白和完全的弄虚作假，这种情况也可能存在。

旨在通过党派分析达到说服的目的并获得成功的特别企图，有好几次都是在美国历史上的一些关键时刻出现的，其中都是政治领袖想要使人民中的各种主要集团相信，只有他们加入新的利益联盟，每个集团的利益才能得到满足。当林肯试图把关于奴隶制的辩论变成联邦生存这类问题时，他似乎已认为那就是他的使命。南北战争之后，马克·汉纳① 以共和党为中心，创造了一种工业化中的企业、劳工和农民利益的新结构，在以后的数十年中，这一直成为占统治地位的主张，并成为共和党长期统治美国的原因。富兰克林·罗斯福利用"新政"也调整了政治愿望和政治争论。能分析歧见，找出共同利益并使每一存有歧见的集团相信它的利益在于追求一系列新的目标的领袖们，作为他们时代的伟大政治人物，往往将会青史留名。②

---

① 马克·汉纳(Mark Hanna 1837.9.24—1904.2.15)：美国著名实业家，操纵竞选活动的实力人物。他支持共和党人麦金利，使其当选为州长（1892—1896）和总统(1897—1901)。麦金利上台后，立即任命参议员谢尔曼为国务卿，让汉纳补缺。——译注。

② 参看埃里克·诺德林吉尔：《分裂社会中的冲突调节》(马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学国际事务中心，1972年)。

第五章 尽量利用分析

很多基本的文化素养扩大了我们解决问题的能力。谈话本身就能做到这点，还有书面语言，及其所包含的一切也能起到这样的作用，因为作为记录的信息，书面语言是极其宝贵的成就，它使我们无需三番五次地重复解决同一个问题。量化也能起到这种作用，因为它是一种用数字进行的衡量技术。甚至"解析"即把问题分解为各个部分这种简单的分析手段，也同样能达到这种目的。①

我们分析能力的其它强有力的延伸手段包括用于进行严密形式分析的特定方法：数学和逻辑；被称为"科学方法"的搜集扩充技术；我们可以据以克服误差的概率论；大约在13世纪发展起来的复式簿记的有力手段；以及20世纪的成就电子计算技术。

一些想不到的事情的可以产生也有助于扩大我们分析能力的机遇。例如，一场危机往往就能改变政策制定者的感性认识，(而且有时能激发活力)使他能对自己的问题产生新的理想。② 虽然我们通常认为危机是应避免的某种东西，但为了刺激政策制定者也可

① 一种关于"解析"或细分问题如何增强理性的具有独特理解和富有启发的分析。参看H·A·西蒙：《复杂性的结构》，载《美国哲学学会会议录》，第106期(1962年9月)。

② 关于危机决策的长处与缺陷，参看欧文·L·贾尼斯和利昂·曼：《决策》(纽约：自由出版社，1977年)，第三章。关于危机增进组织的决策能力的可能性，参看H·L·威伦斯基：《组织的智力》(纽约：基础图书出版公司，1967年)，第76—77页。

以蓄意制造出某些象年度预算这样的轻微的危机。

这些用以扩大分析能力的方法象他们实际的作用那样有价值，因为我们的智能确实不足。我们认识的有限性迫使我们不得不对能延伸我们智能的技术进行大量投资。尽管已有这些方法，但在任何特定的时间内，我们的认识能力总还是有限的，仍不能适应在政策制定中所面临的问题的复杂性。

在大部分智力发展史和目前足以引人注目的关于公共政策制定的文献中，对象我们这样的社会如何能进一步扩大利用人的大脑来解决社会问题贯穿着两种看法，更准确地说，是两种见解或两种观念。[①] 一个强调作为政治替代的分析；另一个则强调分析是政治相互作用的要素。因此一个突出从分析开始的传统观点，而另一个则突出党派分析。在理论和实际中，这两种分析各自的支持者在如何改进政策制定的问题上彼此争论不休。虽然任何社会都依靠两种分析，但各自的支持者仍然力争为他们所偏爱的那种分析抢占更多的"地盘"。

科学的和战略的政策制定

一派支持者认为，人脑尽管有其局限，但即使不在今天或明天，它总有一天是能够应付世界上的复杂事物的。因此，他们想在政策制定中提高分析的地位，贬低政治因素。在这种见解或观念中，政策制定中的基本步骤与任何科学努力的步骤是几乎完全一致的：人们确定并认真提出问题，详细讨论各种可行方案，煞费苦心地审查可选方案的适应性和进行最后的抉择。这种思想的支持者认为，健全的政策制定，基本上是一种理性的过程而不是政治

① 至于进一步分析，参看查尔斯·E·林布隆：《政治与市场》（纽约：基础图书出版公司，1977年），第19章和第23章。

的过程。如果人们按这一思想进行逻辑推论的话，那么理想的统治者就类似于柏拉图笔下的"哲学王"，而不是在投票这种政治过程之下选出来的人；对此，这派的许多支持者也认为过于极端了。

战略的观念

与之对峙的见解或观念的支持者则从人类认识是有限的这一点开始，引出了两大战略推论。第一个推论要求，分析应从属于相互作用，他们认为这是生活的现实，必须加以承认，因而应体现在政策制定的观念或模式之中。第二个推论要求，以各种可能的办法使分析简单化，比如，一步一步地通过反复试验而不是企图从总体上去理解问题。

此外，战略观念派的支持者认为，问题对于人的大脑来说是太复杂了，依赖任何一个分析人员或政策制定者都不会成功。因此，政策制定之责应该由超过半数的相互作用的政策制定者和分析人员共同承担。健全的政策分析进一步要求，每一参与者都将面对各种挑战；因为实际上每一确定的事实都有待于质疑，这并不仅仅是一个分析人员或学者对另外一个对手的礼节性挑战(象在上述第一种见解所珍视的科学方法中一样)，这是一种来自全社会的、通过政策制定中的多数参与者表达出来的广泛挑战。因为挑战的机会除非得到认真保护否则就会消失，所以公民的自由对战略的分析政策制定观就变得举足轻重了。社会必须通过"观念的竞争"而不是借助于"哲学王"或任何类似的知识分子精英人物的分析技艺来寻求好的政策或来证实事实和发现"真理"。

战略观念的支持者当然赞同利用党派分析。实际上，他们认为观念的竞争只是党派成员之间的一种争夺。由于其本身的自我利益，所以只有党派成员才能运用与其利益休戚相关的每一事实或论据。只要真理能够接近，他们的动机基本上是赋予不断探索

"真理"以动力。

战略观念的支持者发现，他们的政策制定观被他们的信念进一步证实了。这种信念就是，当人们对价值的看法不一致时，除去某个特定时刻外，进一步的分析并不能有什么帮助，而必须靠相互作用的政策制定来补充。

对上述科学见解的异议

战略观念的支持者并不否认将自然科学和社会科学越来越多地引入政策制定事务之中的价值。但是他们认为，这种科学见解或观念并不是十分有用，因为它不能提供指导。他们认为当科学派的问题解决者们面对实际所不能把握的复杂问题时，就会转向求助于临时凑合的措施。战略派倡导者所说的有用的观念指的是象他们自己的那种思想。这一思想具体的准则如下：承认分析从属于政治，在分析人员之间造成竞争，认可党派偏见，以及利用各种象反复试验这样的简化手段。

对战略观念的异议

科学见解的支持者认为政策制定的战略观点有许多不适当之处。他们认为人们只要对政策多少作点科学分析就能检验出它的合理性。他们认为，粗鲁不堪的政治争论和政治相互作用并不能取代理性抉择的过程，因为在这种粗鲁的行为中人们不是互相胁迫就是互相操纵。此外，党派偏见也可能使之陷入危险的境地。它搞混了每个人的理解力，因而不能达到相互澄清的目的。对于利用反复试验的手段来使问题简化这一点，他们则尖锐地反驳说：诚然在认识不很清楚之前，我们必须利用这种简化；但简化并不是解决问题的完全科学方法，它们易于带来错误，因而不值得纳入观念或准则之中。

对最后这种指责，战略派倡导者回答说：确实，他们的简化会导致错误。他们甚至还承认，观念的竞争也会导致错误。但是他们认为，一切解决问题的方法都会犯错误——犯危险的错误。把分析延伸到它力所能及的范围之外，以及拒不发展能克服其无能为力的尝试本身——这些科学的政策制定的特征也会易于步入歧途。

持续的冲突

我们可以这样确定两派的支持者：科学派的支持者包括柏拉图、卢梭、马克思（和大多数共产主义的理论思想），以及在当代西方世界某些鼓吹以规划和其它各种类似系统分析的方式解决问题的人。战略派的主要倡导者有自由和民主的理论家，特别是约翰·斯图亚特·穆勒①和19世纪英国的自由派人士和多元论者；此外还有自然科学和社会科学、哲学和公共事务界的一批无联系的当代知识分子，他们论证了差异、冲突、开放和随机应变是解决问题的重要财富。其他人由于担心科学派的政策制定者在问题解决过程中会造成社会机构重叠和官僚主义的意识，也不得不采取同样的思路。②

---

① 约翰·斯图亚特·穆勒（1806.5.20—1873.5.8），英国哲学家、经济学家和逻辑学家。主要著作有：两卷集《逻辑体系》（1843年），《关于政治经济学若干未解决问题的论文集》（1840年），《政治经济学原理》（1848年），《代议制政府》（1861年）和《功利主义》（1863年）等。——译注。

② 在众多具有这种思想的人中，哲学界有：卡尔·波普尔：《开放的社会及其敌人》）伦敦，G·劳特利奇父子有限出版公司，1945年）和迈克尔·波拉尼：《个人的知识》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1958年）；科学界有：托马斯·库恩：《科学革命的结构》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1962年）和伊姆·拉卡多斯"虚假与科学研究计划的方法论"，载伊姆·拉卡多斯和阿伦·马斯格雷夫所编：《批判和知识的增长》（坎布里奇：剑桥大学出版社，1970年）；社会科学界有：乔治·塞默尔："冲突"（1908年），译载乔治·塞默尔：《冲突与团体会员组织》（伊利诺斯州，格林科：自由出版社，1950年），路易斯科塞尔：《社会冲突的功能》（伊利诺斯州，格林科：自由出版社，1956年），艾伯特·O·赫伯曼：《经济发 （接下页注）

有些制定政策的方法明显地将上述两种规定的要素结合在一起，而大多数人则将二者的要素记在脑子里。[3] 但是两派仍然是两股强大的、冲突的知识流。这一派或那一派不时地或被新理论所更新，或被政策制定中新的实践成就（如第二章所确认的"科学的"政策分析的许多新技术）所补充。

很显然，两派冲突不仅对分析技术有影响，而且对分析与政治的关系也有冲突。它提出了政治组织如何充分地利用有用的分析这样的问题。科学派的倡导者不仅始终坚持发展有效的科学技术，还敦促各种政治和行政组织支持这些技术的发展。他们倾向于在执行范围内实行权力集中，并主张把从选民和立法机关那里取得的权力再转交给受过严格训练的行政人员。

相反，战略派的倡导者都是多元论者。他们希望使权力分散——比如在国会中，把权力分散给众多的国会委员会。他们也倾向于在利益集团的活动中，在广泛的公众辩论中和在团体的讨论中发现实质性的优点，即使特有的专门的分析技术也不能提供这一点。两派的分歧还表现在他们关于正式规则的看法上。前者（科学派）认为，理想的规则应当类似于科学调查；而后者（策略派）则认为，分析就是通常党派分析战略的实践。这种实践由于对专注于长远考虑和专注于各项具体政策之间的广泛联系而得到了加强[4]。

（接上页注）展战略》（康涅狄格州，纽黑文：耶鲁大学出版社，1958年）；哈维·利本斯坦："分配的效率与x效益"，载《美国经济评论》，第56期（1966年6月）。伯顿·克莱因：《动力经济学》（马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学出版社，1977年）。理查德·R·纳尔森：《经济问题与竞争的作用》（提交给政府经济学会的论文，新泽西州，大西洋城，1976年9月17日）和查尔斯·E·林布隆：《民主的智慧》（纽约：自由出版社，1965年）。

③ 参看安米泰·埃茨奥尼："混合审视：决策的第三途径"，载《公共行政评论》第27期（1967年9月）。

④ 作为第二种思想流派对规则的分析，参看丹尼斯·A·龙第楠尼："公共规划和政治战略"，载《长远规划》，第9期（1976年4月）。

平常实践中的共同点

尽管有上述冲突，两派的支持者都认为，在实际的实践活动中，政策制定者和分析人员必须利用各种简化的策略。例如，为各种可行的政策寻求最好、最佳的方案而进行详尽无遗的探索，往往所花代价要比政策本身的价值大。因此，实际的策略往往是代之以寻求一种低于最佳方案的满意的政策。如果政府找到一条能减少国际收支逆差的满意的方案，那它一般就不会再进一步寻找更好的途径。科学和战略两派的支持者实际上都"满足于"实践，即使前者认为这样做只是一个令人遗憾的权宜之计。①

连续性

还有一例，许多政策制定者将会逐步认识到政策制定是一种永无止境的过程，在这一过程中不断的"蚕食"代替了可能永远也不会出现的"全盘解决"。在美国，政策制定者不断地、一个一个地解决税收、社会安全、国防、环保、外援等方面的政策。他们认为，这些问题永远不会消失，并且随时都可能会一再提出来。科学派与战略派之间实践方面的差别，不如他们对"蚕食"的态度上的差别大。

战略派问题解决者认为，蚕食是一种通过政策方面的一系列渐进变革来取得进展的策略。他们宣称，这样做是要把政策制定者们的分析集中于熟悉的、较为了解的经验之上；大大减少需要探讨的可供选择的政策的数量；减少需要分析的因素的数量和复杂程

① "满足于"一词和概念来自H·A·西蒙的"理性选择的行为模式"，载《经济学季刊》，第69期（1955年2月）。

度；利用反馈信息；① 把分析限制在政治上可行的范围之内。② 科学派问题解决者则把上述过程看作是优柔寡断的、权宜之计的、缺乏自信力的、狭隘的、无说服力和因循守旧的表现。

意识形态

作为最后一个关于共同认可的实践的例子，我们发现两派在分析中都依赖意识形态。意识形态对于分析可起一种引人注目的、特殊的、辅助手段的作用。"意识形态"是一个令人烦恼的字眼，它包含着不同的含义。它可以指社会组织用以联结各种重要通则的任何机制。美国的意识形态就是一例，它把关于民主、自由、多元主义、私人进取心、个人主义和社会责任心的思想联结在一起以指导每个美国人去思考公共政策。或者，它也可以指象马克思主义、列宁主义原则这样的更为正规的、极富条理的信仰。

任何社会组织用以(甚至是条理不严密的机制)互相连结的通则机制都能极大地有助于分析，而且是必不可少的。所有的政策分析显然在一定程度依赖于以上界定的意识形态。比如说，如果不是出于教条主义，即使是支持多元民主主义和共同事业心的有效信

---

① 那些力图把社会过程一般描述为信息交流过程的人，对作为决策辅助手段的反馈作了极其精确的阐述。其领头人是N·维纳，著作是：《人有人的用处》(波士顿：霍顿·米夫林出版公司，1950年)。同时参看约翰·D·斯坦布鲁纳：《决策控制论》(普林斯顿，新泽西：普林斯顿大学出版社，1974年)。

② 作为一种策略的渐进主义，在戴维·布雷布鲁克和查尔斯·E·林布隆的《决策的策略》(纽约：自由出版社，1963年)一书中有充分的讨论。将它应用于某一专门政策领域的例子，参看A·怀尔达夫斯基：《预算过程的政治》，第三版，(波士顿：小布朗出版公司，1974年)。关于这种策略在各种不同决策领域中运用的有用性的讨论，参看艾伯特·O·赫希曼和查尔斯·E·林布隆："经济发展、研究与发展、政策制定：某些观点的汇集"，载《行为科学》，第7期(1962年4月)。关于该策略的争论，参看："政府的决策"(专题论文集)，载《公共行政评论》，第24期(1964年9月)，第153—165页。

仰，也允许政策分析人员限制政策的研究范围和简化分析。

事实上，意识形态是从猛烈的批评中确立某些信仰的，至少可以为此提出某种辩护。信仰能实现事实收集和分析所不可能具有的但又需要的作用。因此，它们仿佛象既成事实一样，可以被导入分析之中。

甚至错误的或过分简单的信仰也能给分析带来生机和使分析简单化。即使信仰距离事实太远，意识形态也可以导致不起作用的政策。意识形态能在有益的简化和有害的简化之间起一种协调的作用。

上述简化的各种策略是对前四章我们连续讨论的问题所作的最后的回答：信息、理性的讨论和分析在政策制定中作用有多大，成功的程度如何。在这几章中，我们业已考察了分析所能做的和不能做的方面。我们对两种不同分析的每一种都给予了注意：一是作为政治取代的分析，另一是作为政治要素的分析。从长远改善分析的政策制定的角度出发，我们也考察了两种思想流派在奉行两种思想时的差异。

第 二 篇

权力角逐

第六章　权力角逐概观

在现实世界中，分析并非是结论性的。为了制定政策，人们相互作用，以便彼此施加影响、控制或权力。正如我们业已看到的，分析自身已成了一种施加控制的方法。我们现在必须研究各种相互控制的过程，这将超出我们在以前各章所研究的范围。人们据以彼此实施控制的政治相互作用，我们常常称之为“权力角逐”。为什么用“角逐”这个字眼呢？因为我们想取类似于这样一个含义，即当人们谈论下棋或进行足球比赛时，或国会为使否决无效而玩弄一种复杂的花招的情形时所包含的意思。“权力角逐”暗示了这样一种相互关系，它比“相互作用”这样平淡的术语或“政治”这样一般的术语所容纳的含义更复杂、更贴切。

多数人对权力角逐知之甚多：知道拥有正式的权威，知道各种政策制定官员和各党派与利益集团之间所玩弄的巧妙的合法与非法花招。他们还知道，某些参与者会行使政府的成文法中任何地方也没有明确加以规定的种种权力；懂得金钱万能；知道政客们为办成某件事情有时互相吹捧，有时彼此残杀；以及了解整个迷宫般的、“怀抱琵琶半遮面式”的政治领域往往使确定政策制定成败的责任的任务不可能实现。

首先，我们必须弄清楚政策制定中的权力角逐的某些关键因素，这些因素是各种制度所共有的。有些我们熟悉，有些我们则很陌生。

政策制定与普通公民

在所有国家的政治制度中，活跃的直接或相关的政策制定者只占成年人口一个很小的比例。在他们能控制政策制定的情况下，他们就构成了一个精英阶层，这个阶层包括总统、内阁成员、国会或立法机关的成员、官僚机构的政策制定成员、司法界上层人物，在某些制度中还包括高级军事上层人物。政策制定精英阶层还包括那些同政府官员一道承担实际的决策责任的政治老板和党务官员。为了方便起见，我们一并把这一阶层叫做政策制定者。

然而，在各种制度下，哪怕是非民主的制度，许许多多的人都会以某种方式参与政策制定中的权力角逐过程。最大的参与者群自然是普通公民，而他们其中的每一个单独的个人则软弱无力，起不了多大的作用。且撇开投票不谈，在民主制度和很多专制制度之下，普通公民也能对政策制定者施加约束。如果公民被蹂躏得太厉害了，则他们的工作效率就要受到损害。因为他们需要食物、培训、激励，所以制定政策必须照顾到他们。就关心其公民而言，苏联向其公民提供的大学和研究生教育的比例比英国高。几十年前，苏联在津贴和免费的医疗保健方面可能已超过美国。

有些普通公民群变成了怠工和造反者，正如一再出现的那样，就是在波兰这种极权主义体制之下也敢暴动。公民在权力的角逐中只能起很小的作用，永远也不能占有举足轻重的地位；但他们往往既不需要说话也不需要采取行动，如果一个统治者害怕他们这样做的话。他们无需蓄意地力图取得控制权，甚至无需认识他们能施加控制这一点。

在政策制定者和普通公民之间，有许多其他的特别参与者，他们在各种制度的政策制定中所起的作用是不同的。这些人包括：利

益集团领袖,政党工作人员,新闻记者和其他舆论首领,企业家,恐怖分子,以及城镇或其它政府下属单位的官员。另一个经常被遗忘的集团就是外国政府官员,他们也能产生起支配作用的影响。某些最活跃的参与者——比如利益集团领袖,有时能走进政策制定者的行列。比如,如果某个被授权负责关税政策的政治官员在不与某些重要企业或工会领导人进行磋商并取得他们的同意就不敢轻举妄动的话,那么这些人就成了这个问题的政策制定者。

根据准则行事的权力角逐

可能除了那些道德败坏的人之外,每个人都是在约束行为的准则的重压下生活的。法律准则由于不容易得以贯彻,虽然有些有力,有些显得无力,但却能将某些选择强加于我们每个人,并影响其它有待于我们经法律上自由加以确定的选择。城市规划法就详细规定某种建筑不能盖在某些地方。虽然在得到准许的含义的建筑类型之内,居民可以自由选择,但其它的象管理停车场之类的法律准则却会影响人们的选择。

道德准则也以同种形式发生作用。各种自我施加的行事准则也是如此。有些人就遵循如晚上九点后不喝咖啡,迅接电话,或节省每周一定的收入这样的准则。象其它准则一样,这类准则实际上各不相干,有些准则被盲目效法;还有一些准则,如禁止饱食,则往往被人违背,但仍偶尔也被用来约束冲动的行为。

准则对某些生活领域的影响多少重于对其它方面的影响。如对消费者的行为,准则的影响不大。消费者不可能合法地雇用一个"职业凶手",不能买卖婴儿,甚至在某些管辖区内不能在星期天外出购物。除了这些限制之外,习惯的和稳妥的准则并不那么严格地制约他们的行为。

政治的相互作用，即“权力的角逐”，则受到各种准则的有力制约，这远比市场中的生活情况要甚。政治系统处于准则系统的核心，这些准则详细规定了要担任的不同角色，如总统、立法者或普通公民。它们规定每一个角色适宜于由什么人担当以及选择什么样的人担当这些角色。它们还规定，可以允许每一角色做些什么，或不能干些什么。

就其严重依赖准则而言，权力的角逐类似于一种比赛。政治相互作用几乎永远不会堕落为打架，即使是打架，格斗者通常也会遵循长期确认的禁止拳打脚踢的非正式准则。甚至在格斗恶化为武装冲突时，军事指挥员也要按赋予他们统帅权的准则行事；他们的部队则要遵循他们必须履行的准则。

国家成文宪法中所规定的准则，如果有的话，可能不包括在政府据以实际行事的准则之中。这些可能是为了向世人炫耀，如在苏联；或者通过实践和审慎的复审而加以改变，如在美国。宪法规定的准则即使行之有效，也只能构成政府据以行事的成千上万个准则中的很少的一部分。许多政治准则根本没有法律地位而言，有些是道德的（如，讲真话），其它的则是权宜之计（如，一个立法者不应冒犯立法机关中的老一代）。

有些人认为，准则无关紧要。他们认为，有些群体会不可避免地行使充分的控制权，富人比穷人充分，白人比黑人充分。这些群体确实经常行使着不适当的影响力或权力。为什么呢？富有阶级依赖于准则，特别是依赖于私有财产的准则。准则也允许人们以各种能提高他们的政治影响力的方法去使用财富。它们允许使用金钱施恩惠于正获得利益的候选人，以换取对竞选运动的协助。准则允许有钱人拥有报纸或广播设施。

对于白人来说，准则再一次使他们在权力的角逐中占有优势。关于财产权的准则很久以前就使黑人处于被奴役的地位。准则还

禁止黑人接受教育。在新近这段时间里，准则往往限制黑人的机会。例如直到最近，美国主要私立大学之门几乎全部对黑人关闭。入学规则并不太引人注目，因为事实上它是间接反映出来的。入学规则根据家庭背景、收入和中学的声望简单地确定谁是成功的申请者，而不是专门认定黑人就不能入学。与其它的社会的和法律的准则一道，这些准则就有效地使黑人在权力的角逐中丧失了活动能力，因为领导地位非那些受过教育的人莫属。

为什么人们遵守准则

权力角逐中的参与者遵循准则的原因各不相同。政治学中最常见的解释是，因为参与者认为这些准则是合理的，所以才遵守它们。而我们却经常认为，人们是“被迫”遵守准则的。“被迫”意味着一种暴力威胁。或者它可以表示某种严厉的惩罚，以至人们别无选择。有时，担心失去支持者也足以成为“迫使”一个人遵守准则的因素。另一种可能性是，人们所以建立并从此遵守某些准则，是因为他们认识到遵守这些准则有实际好处，比如签署“五月花号公约”那一批人，他们就知道，为了自己新的集体，他们需要一套准则。①往往没有人能说出为什么人们应该遵守准则。例如在美国，几乎所有竞选连任失败的官员都遵守必须离职的准则。对这一准则的遵守是自觉自愿的。然而，他们这样做也许是他们害怕如果不离职就会失去自己的声望，也许是害怕部属会抛弃他们，也可能是害怕其他坚持这一准则的人会命令军队或警察来撵走他们。这些官员

① 五月花号公约：“五月花号”是1620年从英国运送清教徒到达马萨诸塞州普利茅斯的船只。“五月花号公约”是指“五月花号”船上的41名男乘客在普利茅斯登陆之前即1620年11月21日签署的文件。所以签署这一公约，是因为害怕有些伙伴脱离集体，各行其是。“五月花号”公约使签名者在政治上结成一体，以便建立一个政府，并使他们发誓遵守此后就要制定的一切法律和规章。这个文件不是一部宪法，但它奠定了普利茅斯政府的基础。——译注。

甚至不能有片刻踌躇以打听一下他们是否和怎样被解职；他们只能简单地接受他们必须如此这种事实。

某些意外之意

权力的角逐依赖于准则这一点说明无约束的政治制度往往是脆弱的，因为没有约束，准则就可能被搁置一边而不被遵守。尼克松在其周围曾集中了一批助手，这些人都心照不宣地赞同冲破通常用以制约总统及其幕僚的许多准则。出于他们自己的选择，在几年的时间内他们改变了美国的政治方式。在某些政治制度方面，全体高级行政官员和军事领袖有时以默许或明显相呼应的方式突然拒绝接受约束权力角逐的准则。如果这样行事的话，军事政变就可能出其不意地推翻一个政权，建立一套新的准则，而代之以另一个政权。

即使是在危机的时代，当一套准则崩溃之后，我们设想以暴力取代准则时，权力的角逐也主要依赖于旧的仍起作用的准则或新的准则。当缺乏自信力的国会在忽略其责任的若干年后，最终还是开始了把尼克松赶下台的进程；国会是通过一种精心设计的、按准则行事的弹劾过程来实现这一点的。在预先讨论这种后果时，我们可能认为尼克松会象某些失败的州长一样，简单地拒绝离开总统官邸，并力图执行惯常的职责。或者我们也可能认为，如在某些国家发生的情况一样，尼克松只会号召军方阻止国会传他作证。尼克松能否成功地实现这些努力并不是取决于比自己的对手更强大或准备得更充备。如果法院和军方遵守传统的准则，那么结局也许会对他不利。很显然，几乎所有的主要参与者都愿意或"被迫"遵守那些支配弹劾和撤职的传统准则。尼克松自己最终也愿意遵守或"被迫"遵守了这些准则。

甚至在革命荡涤了很多旧的约束权力角逐的准则时，我们也

会发现革命者所以取得成功只是因为他们自己的准则赋予他们本身以生机。他们对政权的夺取表现为创立一套新的约束新的权力角逐的准则，甚至一位游击队领导人也只有当一个团体遵守准则时，才能把这个团体组织起来。

在权力角逐中怎样实施控制

当参与者在以准则为支配的或类似比赛的权力角逐中彼此行使控制、影响或权力时，他们相互之间怎样动作呢？行使控制力的一个方法是将敌手投入监狱或对其进行恫吓。人们也可以利用较温和的手段；例如不讲自己的真实意图，从而吸引同盟者或平息批评；或者为取得支持而施以恩惠。有时，人们只要在重要方面比其他人抢先一着就能简单地影响政策。

指出很多手段是通过奖励和惩处——更准确地说，是通过许以奖励和威胁以处罚——来起作用的，这一点将有助于澄清控制的手段。简单地改变其他人对于可能的奖励和惩罚的认识，人们也能达到相互控制的目的，而不要求他们实际上亲自去处理这些奖惩措施。如果你能使我确信我做你希望的事对我有利和使我确信去做你不希望的事对我不利，那么我就会按照你说的去办。通过分析我的处境使我认识到被我忽视了的得与失也可以达到说服的目的。或者，你欺骗我，使我对本不存在的奖励垂涎三尺，或对你声称要施加但又不可能做到的惩罚忧心忡忡，也能达到同样的目的。医学界人士、宗教领袖和蛊惑民心的政客就往往以这种方式玩弄骗局；有时总统和其他政策制定者也采取这种手段。

说服和党派分析

欺骗性的说服和基于对未来得失的忠实分析之上的说服，是

政策制定中的权力角逐的主要控制手段。前一章讲过的党派分析对权力角逐是十分重要的：政治相互作用中的参与者力图用党派分析向另一个人表明，为什么他的意愿实际上会给后者带来好处。一位总统顾问这样写道："总统说服国会议员和其他人的实质，是使这些人相信，他希望他们去做的，乃是他们的本职之所在，是为了他们的利益，而不是为了总统自己。"① 关于说服和分析，为了把它们按类归入权力角逐的主要控制手段之中，前一章把大部分该说的几乎都说了。

威 胁

在允许人们处理彼此的奖惩，但不是相互导致对目前的得失进行重新评价的过程中，各个社会在奖赏和处罚之间已划清了界线。虽然许多社会允许人们互相奖赏，但没有哪个社会允许人们随便地相互威胁或互相损害。大多数社会的行事准则只允许一定的政府官员对罪犯进行最严厉的刑罚（如监禁和死刑，加以威胁或加以惩处），而且很多社会允许他们这样做是有严格的限制条件的。恐怖分子懂得要攫取控制和为了得到它而甘冒违反准则的危险是要受到惩处的。

在立宪民主制度中，政策制定者在其政治相互作用中的相互损害的行为，是受到法律和道德上的限制的。也许，他们对于其他政策制定者的主要伤害威胁，是阻挠其他政策制定者的计划得以实现。政策制定者还会以各种形式的伤害威胁来实现相互控制，包括失去工作，名誉受到蹂躏，使朋友和支持者疏远，金钱遭到损失，有时还有暗杀等。这些都取决于政治制度和政治环境。

---

① 理查德·E·诺伊施塔特：《总统的权力》（纽约：约翰·威利父子出版公司，1960年），第46页。

交 换

"交换"一般不是指威胁的交换——无疑使用威胁通常是单方面的而不是一种交易——而是指利益的交换。我提出让你为我做点什么事，到时我为你做点什么事。社会一般允许人们以此方式相互控制，因为双方均能受益。因此，交换成了权力角逐中的一种普遍存在的控制手段。交换一般采取如下几种形式：

明确的受惠。"你今日助我偿我所愿，我将济你他日之需。"政策制定者经常交换这种形式的利益。这种交换需要严格的交换酬码：每方都直接明确提出他希望对方做些什么。

互惠。这是一种松散的交换形式，它履行的是一种不确定的互惠义务。一个立法者对另一个人施之恩惠，结果或迟或早，他或她都可以向这个受惠者提出要求来。很多政治官员的影响就部分来自于他们在大量积聚政治恩惠储备方面所取得的成功（虽然其他人也向他施以恩惠），这就如同把钱存在银行里一样，什么时候需要就什么时候去兑现。

金钱。这种通过交换实现控制的最常见的形式，是收买人们所需要的回报。在政治活动中，人们是通过收买而不是命令来笼络竞选工作班子、新闻记者和广播人员的。人们经常还可以收买合法的或非法的政治利益，诸如减税、免除规章限制或制订他们所期望的法令。诸如此类的高价利益往往只属于能花得起大价钱的人。其他人通过向全国城市联盟或共同目的社这样的组织提供为数不多的资金以支持它们的政治活动，也能取得些许控制权。为什么金钱在权力角逐的交换中能起到如此关键的作用——为什么不是简单的其它利益呢？显而易见，以金钱形式出现的好处能够影响深远，准确表述的话，它能带来比所期望的回报更多的好处。同时，金钱是一种具有普遍吸引力的恩惠。

如果言之有理的话，这种论据就意味着，那些拥有大量资财的财阀能在权力角逐中压倒其他所有人，甚至能买通官员以得到他们所希望得到的各种实惠。只是意识到这种可能性之后，各个社会才通过准则来限制金钱的作用。在大多数政府中，准则力图禁止任何人以金钱收买他人这一种而不是另一种方式做出政治决策。准则禁止收买选票，禁止买通法官作出有利的判决，或禁止收买立法者或行政官员作出有利于自己的决定。结果在各种制度中，如美国、英国，还有苏联，准则驱使政治恩惠的买卖在暗中进行。在其秘密进行的情况下，没有人能衡量出金钱对于政策制定的影响程度。人们经常心甘情愿地违反法律把金钱送到政府官员手中，而且心甘情愿地冒着危险以花钱多且易出事故的方式通过中间人"洗刷"他们的所作所为，这一切都表明，这些人懂得在政治活动中金钱能给他们带来极大的好处。

权　威

虽然说服和交换被认为是权力角逐中行使控制的最常用方法，但另一方面，权威的重要性并不亚于前者，而且由于有些原因，它在权力角逐中占有一种更主要或更根本的地位。实际上，政府从根本上就是一种权威系统这种看法，将会在政治科学家中赢得广泛的支持。

如果我们能区分人们行使各种控制方法的两种情况，我们这里称之为权威的东西就能得到充分理解。一种情况是，施控者使用各种控制方法(尤其是进行说服、威胁或提供好处)来控制他们想要在每一场合加以控制的那些人。另一情况是，他们只是偶尔使用上述方法，以迫使他们希望控制的那些人接受一项服从他们的

永久准则。[①] 第二种情况，也只有第二种情况才能确立权威：如果我遵守一条服从于你的准则，那末你就对我具有权威。

例如，工商企业的雇主和主管人每当他们要求有所回应的时候，一般并不操纵、说服或者劝诱他们的雇员去干管理活动要求他们去干的事。而是，雇主雇用雇员让他们接受服从的准则：根据准则去干雇主或主管人要求他们去干的工作。雇员得到报酬但要接受工作的管理权威。战场上士兵通常也并不是由于受到特别的操纵、威胁或提供的好处，而按照他们长官在每种场合下下达的每一命令去做的。相反，他们之所以服从命令，是因为薪金、征募或训练教程导致他们按照准则去服从的。（有时由于害怕丧命，他们也会突然拒绝抵制准则。这时，指挥官的权威就丧失殆尽，而为了控制士兵，他必须诉诸某种特别的控制方法，比如威胁要枪毙那些在炮火下不肯执行命令勇往直前的士兵。）

在政府中，总统和国会所以遵从最高法院的判决，并不是因为法院有实施每一判决的特别控制手段，而是因为总统和国会已承认在某些问题上服从法院判决的准则。同样，根据准则，国会承认总统的否决权，众议院议员服从议长的命令，国会各委员会的成员接受委员会主席的决定。根据服从的准则，控制在政府中任何一级，不论在政府高层还是在低层，都会起作用。

权威可以这样来定义：如果Y遵守服从X的准则，则X对Y具有权威。[②] 如果在每次特别决定中，X是通过提供某种报酬、威胁或肉

---

① 有时一个人愿意遵守服从另一个人的准则，即使这另一个人并没有迫使他或她这样做。

② 有些社会科学家对权威的定义则不同：例如，罗伯特·A·达尔：《现代政治分析》（新泽西州，英格利伍德-克利夫斯：普伦蒂斯-霍尔出版公司，1970年），第二版，第三章，他们认为，如果Y承认X控制Y的合法性，X就对Y有权威，或者，如果Y承认有义务服从X，X就对Y也有权威。争论定义的差别并没有什么意义。Y接受这样一条准则在逻辑上就意味着，Y承认X控制的合法（接下页注）

体惩罚来控制Y，那末X对Y只具有控制力，而不具有权威。如果X通过使Y相信某一特定命令的长处，X对Y就施加了控制，但并不具有权威。然而如果X是因为Y接受了关于服从的长久准则而对Y施加控制，那末X就对Y实施了我们叫做权威的特定的控制。

权威是特定的。甚至象美国总统这样强有力的政策制定者，也只具有有限的权威。例如，他就不能撤销最高法院的判决。最高军事指挥官在超出指定的责任范围之外就没有权威，而在很多制度之下，对政策则无权过问。在美国，总统就有权给指挥官下达命令。

权威是同意服从的人们的认可。无论这种认可是自愿的或被迫的，规定权威的准则只支配被控制者的行为，而不支配施控者的行为。例如，立法机关的领袖对议员就没有权威，除非议员由于受到胁迫。由于习惯法或由于什么原因而决定遵守服从准则，立法机关才对他们具有权威。

权威是脆弱的。如果权力角逐中有足够的活动分子完全撤消其对服从的许诺，那么一个政权就会被轻而易举地推翻。一群拉美陆军上校通过撤回服从的准则，在几分钟就能撤换一个国家的总统。在早期的狂热时代，美国总统也会轻易地失去国会赋予他的非正式权威。

承认权威的原因是各种各样的。因为权威涉及到准则，所以我们以上所谈到的关于为什么人们服从准则的内容也能说明人们为什么承认权威。如其它准则一样，在某些情况之下，权威往往也是自觉自愿地得到承认，因为人们认为这便于使某些人发布命令。然而，我们已经说过，因为人们受到了威胁、恐吓、说服、收买以及其

（接上页注）性是一个我们无需论证的断言。很多情愿纳粹主义的德国公民接受了服从纳粹政府的准则。我们似乎没有必要去研究在某种意义上这是否意味着他们赋予或不赋予他们的统治者以合法性。我们可以说，如果他们象大多数德国人那样做，那末他们就是承认他们的统治者的权威。

它的施惠方法——由于各种各样的原因，所以他们可能接受关于服从的准则。正如我们所说，权威是利用各种可能的、旨在形成服从的准则的控制方法所导致的。权威显著的特征不是来自于确立权威的控制方法本身，而是来自于对这些方法的利用。使用这些方法的目的是形成服从的准则，而不是在每一场合都实施特定的控制。

权威是政策制定的基础，因为它也是政府本身的基石。人们可以把政策制定者看作就是在权力角逐中对政策有权决定的那些参与者。拥有权威的人和服从权威的人之间的区别——是谁遵循服从的准则——规定了政策制定框架的基本特征。

权威的功效

通过把权威的某些主要长处看作是权力角逐中的控制方法，人们能很好地理解权威。如果一个人或几个人通过一次偶然的威胁、贿赂、说服或其它劝诱而能够从其他人那里赢得服从的准则，那他们在期望得到回报的任何时候，就不必没完没了地付出昂贵代价去使用同样的方法了。一旦你诱使我接受服从于你的准则，你就可以在各种场合控制我，而不必再费举手之劳。因此，权威成了社会控制取得巨大成绩的有效方法，否则就不可能取得这种成绩。任何持久的、能普遍行使权力的政府都依赖于许多广泛范围的服从准则，依赖于下属根据准则对上级官员的响应。

虽然官员们有时发现树立自己的权威既艰巨又代价昂贵，但一旦树立起权威来，往往就可以把他们实施控制的边际成本降低到接近于零。例如，为了树立政治权威，独裁者或许需要组织和动用军队或大批警察。或者，独裁者也可能不得不资助庞大的广播和其它宣传计划，以劝公民遵守服从准则。然而，随着成功，劝使人们服从政府命令的另外的、增加的或边际的成本，则会微乎其微。独裁者只需要发布命令。在要求得到回应时——比如纳税期

——就不需要进行任何特别的强迫、说服或劝使。先前确立的服从准则就足够了，除了少数例外，国民会接纳不误。同样，对于民主政府来说，一旦权威树立起来而且必要时得到加强，那末在特定的情况下利用权威来行使控制往往就很少需要花钱、费时或费力了。

权威的间接使用

权威还能起到更重要的政策控制手段的作用，因为当A想通过影响B的某些决定来影响政策，而A对B又没有任何权威时，A往往会利用他对其他人的权威来对B达到某种控制。这种情况，我们可以称之为权威的间接使用。这类的例子大家都很熟悉。在拉丁美洲，军事长官对总统就没有权威。但是，因为他对足以废黜总统的军队拥有权威，因此，如果他愿意，他就可以迫使总统推行某些政策或放弃某些政策。又如在美国的城市中，市政工程的长官就可以利用他或她的雇佣人员的权威来集结一批能按照他或她的需要投票的追随者，虽然他对他们如何投票并不具有任何权威。利用对投票的这种影响，他或她就能向市长施加影响，尽管他对这位市长没有一点权威。任何拥有权威的人都可以间接地使用权威。一个人手中权威的转让比转让所公开允许的往往能对政策施加更大的控制。

权威是说服和交换的基础

权威和说服。在某种程度上，说服本身依赖于权威。政府首脑和其他处于大权在握地位的人，能通过传播媒介轻易地控制听众。在某些体制中，作为政策控制源泉的说服的潜力是靠禁止众多的听众与除当权者之外的任何人接触来实现的。

权威与交换。在政策制定者之间，任何人可在交换中提供的

大多数好处都取决于他或她的权威。比如，由于权威，一个议员可以出售选票，就象做立法投票交易一样。或一个上层官僚可能对另一个政策制定者的有潜在利益的某项决定拥有权威，并能提出交换利益。权威和交换紧紧地纠缠在一起。也许最常见的间接地使用权威表现为一种交换的利益，比如提供职业就能吸引一批追随者。

权威与金钱。金钱交换也往往依赖于权威。私有财产的准则调节着财富的分配，这就决定了谁能通过花钱来取得对政策的充分控制权。政府官员利用金钱来影响其他人，比如市长或城市首领通过向一些人及其亲属在公共建筑项目中提供职业而集结一批志同道合的支持者，这主要取决于这些官员所拥有的分配公款的权威，而这种权威是普通公民所不能具有的。政治中的另一种金钱收入来自工商企业，因为企业的经理有权动用公司的收入。

权威与说服及交换交织在一起，这一点往往模糊了我们关于人们在各种环境下怎样完全取得控制的认识。只要我们能了解权力角逐的相互作用和控制不是各种控制手段的大杂烩，而是说服、交换和权威以及其它不太重要的手段的结合体，我们就能充分地理解到权力角逐的相互作用和控制。

相互控制和相互调节

政策制定中权力角逐的控制手段正向四面八方传播，不管它们是通过说服、交换还是通过金钱来施加的。在全都是由上到下实现控制的整个等级结构中，所有的参与者并不是平行的，而是对下、对上都彼此实行控制，而且还超越等级制在每一级彼此实行相互控制和实现相互之间的调整。说服显然是向四面八方展开。政治恩惠和威胁也不过如此。金钱在许多地方也走进了这一系统。权

威本身并不简单地实行从上到下的控制政策，而是在某种程度上属于相互控制的范畴。庇隆、赫鲁晓夫、吴庭艳、阿连德和尼克松——象蒋介石、法鲁克一世、马克西米连和朱利叶斯·凯撒一样——都是被下级权威人物推翻的，这些下属权威间接地使用他们的权威来赶走或处死那些显然居于等级之上的上司。甚至在拥有显著居支配地位领袖的高度独裁的制度下，也是通过相互控制和调节来制定政策的。尽管希特勒拥有无上的权力，纳粹的政策仍然受其构成不时变化的政策制定人物之间的经常激烈竞争的支配。①

几乎每个人都清楚，政府中存在着大量的政治讨价还价。根据党派分析，如果两个参与者彼此争执，我们可以说他们在讨价还价。然而一般来讲，"讨价还价"这个术语意味着有条件地交换利益、报偿或恩惠。如果可以这样定义，那么"讨价还价"就表示刚刚确定的几种交换形式中的任何一种。有些人还将威胁的交换包括在他们关于讨价还价的概念之中。

相互控制和调节不仅仅只依赖于讨价还价。运输部首脑与他在能源部、行政管理与预算局及财政部的地位相当的对手将不可避免地陷入相互调节的境地，即使他们从不相互讨价还价。运输部部长知道，他制定的政策必须取决于可能得到的能源和财政资源。他还认识到，这些政策将会影响能源的可得性。同样，能源部部长也知道，他要做的事既受运输政策的支配，又会影响运输政策。他还了解，行政管理与预算局和财政部对他具有一定的权威。而行政管理与预算局和财政部也清楚，如果不与各主要部的首脑和总统合作，它们对财政的合法权威不可能得到有效的运用。这样，所有的人都必须小心谨慎地行事；所有人都力图避免政策激

---

① 卡尔·D·布雷歇尔：《德国的专政》（纽约：普雷格出版社，1970年）。

起其他人强烈的反对；所有人都在寻求大家均可共享的利益，以便每个人都能在没有他人抵制的情况下推行自己期望的政策，而且所有人都通过向其他人提供好处，而一有可能就把钱存入银行。所有这些相互调节不需任何口舌，当然更不用讨价还价，就可以在上述部门之间实现。

本章关于权力角逐的概述只包括各种政治制度的最普遍、最基本的特征：政策制定者和普通公民之间的区别；权力角逐对准则的依赖；人们在政策制定中相互控制的方法，尤其是说服、交换和施用权威的方法以及权力角逐中各参与者之间的相互调节。民主的政策制定包含有某些另外的显著特征，我们将在下面着手加以研究。

第七章 权力角逐中的民主

在某些政治制度下，关于权力角逐有一套专门的、行之有效的准则，它们规定，某些重要官员的选拔和罢免应由公民对竞争的候选人的赞成票数来决定。这些准则又依赖于诸如支持言论、集会自由和公民竞选公职应具备一般条件之类的其它准则。专门准则还规定了选任官员对其他官员的权威，包括任命和罢免他们的权威。① 当所有这些准则同时在一个制度中起作用时，我们就把这称之为民主。

这些民主的准则极大地影响着政策制定中的权力角逐，它们以各种广为人知的途径，使对政策的控制广泛地分散化。几乎每一成年人都能通过投票参与选择政策制定的高级官员，或者他自己也能成为一个候选人。每个人都享有向他人(包括官员在内)表达政治言论的某种自由。很大一部分人的职业就是参与权力角逐：议员、利益集团领袖、政党领导人和活动家、报纸专栏作家、公职候选人、公共关系专家、民意调查者以及其他为候选人和官员服务的政治"技师"。

民主的准则，无疑还有在推进民主制度确立之前的那些自由立宪制度的准则，还禁止官员和公职追逐者之间的某些恶劣的勾心斗角的方式。虽然这种情况时有发生，但准则不允许领导者互

① 我们将涉及这样一种制度，在这个制度中，这些作为民主的准则是有效的，西欧和北美各国政府就证明了这一点。目前，我们将不讨论这些计划是否"真的"非常民主这一问题。

相处于流刑或相互压制。它们还对象人身攻击一类的做法加以控制，虽然这类做法只是勉强地适于这些条款。民主的准则主要是将领导者之间的勾心斗角限制在较温和的各种相互竞争范围以内。领导者常常通过相互提供政治利益来寻求相互支持。拿选票作交易就是一例。或者他们以政党的形式结成帮派，把共同的基金和精力用于彼此有益的各个方面。他们并不是以要你命，而是以拒绝合作、利用公众批评、撤回资金以及可能利用其挫败对手权威（如文职人员或议员）来相互进行威胁的。即使是典型的违反准则的方式，在性质上也并不太严厉：比如，假造选票而不是发动政变。

选任官员依赖选票和委任官员依赖选任官员的恩宠，这种情况使追逐选票成了民主政治的核心问题。这种追逐尤其需要花费大量金钱，通过印刷品和广播宣传争取投票人，维持各个竞选机构，培植地方的政治与舆论领袖以及引起共鸣。民主政治仍然象非民主政治一样，依赖于金钱的力量。更准确地讲，它依赖于往政治中投入大笔金钱的人、工商企业和其它机构。

少数政策制定者

政策制定者的数目虽然被民主的准则扩大了，比如军事集团让位于几百名成员的立法机关，但这个数目与公民总数相比仍然很少。直接的政策制定权仍控制在选任的精英分子及其委任的官员手中。在少数几个国家，如瑞士，公民可就少数立法直接进行投票。在美国的很多州，公民可以就宪法修正案进行投票，在另一些州，公民还可就少数立法投票。某些城镇公民还可直接就预算投票。但是，通过投票直接参与全部决策仍是不可能的，只有少数决定例外。制定政策要求的决定太多了。数以千计的问题等

待作出决定时，即使是一些简单的决定也不可能由投票作出。美国每届国会都要通过600至1000份议案，还驳回去了无数个议案。再说，一个政策的决定可能超出公民所能允许的时间和能力的范围。总而言之，虽然民主的准则扩大了参与程度，但它们仍然需要政策制定的精英阶层。

如果公民通常只对选择能担任最高政策制定职务的精英人物施加直接控制，那末民主就真的使公民可对政策施加有效的控制吗？对这个问题的回答是不一致的：这部分出于对下述实际问题的考虑：诸如，选民选择一名候选人是根据他或她的政策，还是根据他或她的人格，或是根据他或她的魅力。这还基于对什么对民众控制最重要这类规范问题的考虑：比如，是那些只被动地按选民的要求行事的议员，还是那些力图教育自己的选民从而至少偶尔反对选民的那些议员？本书以后的大部分篇幅将提供有助于回答民主是否赋予公民以有效控制政策制定权利这一问题的信息。

政策制定中新的复杂情况

由于民主政体中政策制定者的人数比非民主政体多，因而民主给政策制定带来了新的困难。根据民主的准则，政策制定者的数目虽然只占全体公民的一小部分，但却需通过相互调试作出许多政治上的新的合作安排。使所有的政策制定者都依赖于投票公民的愿望，如同具有民主特性的利益集团和政党领袖一样，只能进一步使这一过程复杂化。

其它问题也一样，这些难题减少了任何一个政策制定者用以设想他或她的行动达到一定预期效果的预见准确度。它们还增加了确定任何特定参与者应付责任的困难程度。简言之，民主的准

则往往把小型的集团制或寡头制变成庞大的难于理解的或设想预期后果并难于有效参与的多元的政策制定体系。获得民主是要付出代价的。

使普通公民为难，常常感到无能为力的观念，可能部分地就是由于民主的这些和那些复杂因素所造成。民主的准则使他或她能够投票，从而提高了他或她的期望。但是，它们也使其他成千上万的公民能够投票，从而使一张选票变得没有多大作用了。

自由的复杂因素

民主的政策制定中的一系列的复杂因素是由蓄意制造的权力分工和权力的迭合造成的。因为权力的分工和迭合一方面要求政策制定中的各个参与者成为具有不同职能的专家，另一方面又需要他们相互干预。比如，总统和国会就起专门的作用。但是总统有时否决国会的提案，而国会有时也拒绝批准总统用于特定活动的基金。与权力分工有关的类似术语是“分权”，与通过权力迭合进行相关干预的有关的类似术语是“制衡”。

如果立宪民主制的设计者们对这种政策制定过程特别注意的话，大概这些多元主义的复杂局面就不会产生了。但是他们却专心于其它事情——抑制统治者的专权。正如第一章所指出的，他们要的是自由，而不是大众对政策制定进行控制。皇权的反对者首先采用分权和制衡来分散贵族、上层阶层和正在出现的、可能利用它反对自由的中层阶级的权力。后来，他们在民主的名义之下，又把权力分散给公民，以保护公民自己的自由。

这些和其它的自由准则在许多方面使政策制定复杂化了。例如，通过两院制而不是一院制来制定政策，就使贯彻任何政策方案的任务不那么容易了。总统和州长的否决权以及2/3人数可以推翻总统或州长否决权的准则也使问题变得复杂了。虽然有许多限

制，但选举团仍是另一种可妨碍民众实行较直接控制的手段，正如不管人口多寡，每个州都分配两个参议员名额这种情况所导致的后果一样。州政府和国家政府之间的权力分配也经常设障阻拦。所有这些手段又都回到了制止政府权力可能过度集中这一最初的目的上来了，从而保障《独立宣言》中所赞美的不容剥夺的权利。虽然这一目的值得称赞，但它与为民众控制政策制定提供手段的意图不同并与之相冲突。

组织与协调

民主政策制定的种种复杂情况要求运用宪法设计时没有料到的相互调试来进行组织和协调。

在立法机关

任何一个议员所必须解决的冲突和要合作的同事，都比他或她参与固定的讨论时所能解决的冲突和要合作的同事要多。众议院一年几乎有10000件法案和1500多件决议要付诸讨论决定，且每一件都要作出决定。435名议员如果没有特别的安排，是不可能处理这么大数量的事务的。因此，他们的政策制定活动要求有另外的组织机制；他们需要一个政府内的政府。

国会委员会系统就是负责合作的重要手段之一。象英国那样的国会系统把各种重要的政策制定责任委托给一个委员会——内阁，美国的国会系统则将这种责任交给许多政策机关的立法委员会。① 众议院是通过大约20个常设委员会开展工作的，其中大多

① 关于国会委员会系统的进一步分析和细节，参看小理查德·F·芬诺：《委员会中的国会议员》（波士顿：小布朗图书出版有限公司，1973年）。

数又分为若干个基本独立的小组委员会，拨款委员会就有13个小组委员会。除了规则委员会、拨款委员会和筹款委员会这种强有力的委员会之外，大多数委员会都各负责一个政策领域，如军事委员会、教育和劳工委员会和农业委员会。在参议院，各个委员会也产生了小组委员会，它们的分工形式大体与众议院相同。

众议院和参议院大多将政策决定委托给各委员会。除某些例外，法规只有在一个委员会对之进行讨论并提出建议之后，才能提呈众议院和参议院。在每年提交国会的数以千计的议案中，只有一小部分能得以幸存。对于这些幸存下来的议案，众议院和参议院往往按照委员会的建议行事，或者只在小的方面作些修正。

每个委员会都有一个得到认可的拥有实际权威的主席，这些委员会可被认为是一群独立的"小立法机构"，把它们联系在一起的是它们对整个众议院和参议院成员的共同义务。它们不是被任何"超级"委员会捏到一起的，也不是作为协调机构、指导委员会、委员会的委员会或有立法权的内阁而联合起来的。每一委员会，在很多情况下，甚至每个小组委员会，都行使令人吃惊的自主权。

政策制定中的执行领导

驱使国会建立委员会系统的关于组织、授权、专门化和领导的同样要求，也使国会寻求在制订政策中的执行领导的作用。由于认为执行领导比自主委员会及其各自的主席所提供的领导作用要大，因此国会就求助于总统。

由于政府多年来形成的许多新的职能，其中有些职能如货币管理、外援和空间开发等，因此所提的问题就超出了国会所能解决的能力和时间范围。此外，国会通过要求总统向国会每年提呈所拟开支预算，并明确地将扩大政策制定的权力交给总统；而大约有80%转化为法律的议案都是由行政部门提出的。总统现在基本

上决定着国会的政策制定议程。虽然比起英国首相或内阁对国会的作用来，美国总统的作用还不算大。

在美国的政治体制中，宪法赋予总统的特定权力使他拥有比任何其他官员都强大的权力。宪法赋予总统的广泛的任免权也比其他任何官员大，而且准许他有权监视行政部门、① 统帅军队、监督外交谈判以及否决国会议案。如果国会再授予他对政策制定的领导权，那总统就几乎是"集国王和首相于一身了"。②

总统在政策制定中权力的增长部分源于总统自身的首创性。他间接地利用他的权威参与超出其权力直接范围的政策制定。例如，总统对于用人、拨款、宣传和其它他能给予特许的事务方面的权威，都能间接地加以利用。没有什么政策制定问题能超出总统影响所及的范围。③

此外，民主制度要求对在这种制度下可自由表述其要求的各界之间的冲突实行创造性的领导。尤其是，民主制要求对第四章中所阐述的党派分析实行巧妙的领导，这种领导要有能力调解政治纠纷，找出各派之间竞争以外的共同利益，从而使国家从无益的争吵中走出并向前看。这种领导不是来自国会大楼，就是来自这一系统的某个地方。然而，法律赋予领导的义务和机会，主要取决于总统。有些总统力图履行职责，并在这样做的过程中求得

---

① 这样，随着联邦官僚组织的发展壮大(从1901年的25万文职官员发展到今天的300万)，总统的职责与权力也发展了。

② 关于总统职位和总统与国会的关系的详尽分析，参看托马斯·E·克罗宁和特克斯福特·G·特格威尔所编：《关于总统职位的再评价》(纽约：普雷格出版社，1977年)，第二版；斯蒂芬·J·韦恩：《超立法作用的总统职位》(纽约：哈柏和罗出版公司，1978年)和乔治·C·爱德华兹三世：《总统在国会中的影响》(旧金山：W·H·弗里曼出版公司，1979年)。

③ 参看约翰·F·曼利："总统的权力与白宫的院外活动"，载《政治学季刊》，第93期(1978年秋季号)。

名载史册。

起立法作用的党派

与英国国会的政治相比，美国政党在国会中对政策形成的影响不是很大。然而，由同一政党选票选出的议员将选择各委员会的主席和众议院议长。他们在每届议会中至少还以核心小组的形式松散地联在一起，并从自己人中选出诸如政党领袖和议员领袖这样的官员及组织各种政党委员会以调解党员之间的合作关系。①如果没有这种合作，并且每个党员都自行其是的话，那么就没有哪个党员能够影响政策了。

政党对政策还能施加更多的影响。一旦国会议员或州议员将任何重大权力赋予他们的政党领袖，这些政党领袖就能通过间接利用其权威来加强他们的控制。他们有时以否决立法者在立法机关中的领导地位来威胁立法者，从而使他为政党计划服务。通过提供各种互惠，政党能赢得进一步的权威。②正如议员们所证实的，"它们（指政党——译者）能够作出种种努力了解你的议案是否被列入议程，从而推动听证会的进行，"或者"使你获得委员会较好的工作，获准你参加过渡性委员会和承担类似上述那样的各种轻松的工作，"而且"如果你忠于党，党就会关心你。在你受挫之后，也会给你一份差事。"每个议员都承认需要信息和忠告，这一点表明在政策方面服从党的领导是有充分理由的。除了少数问题以外，没有哪个议员能对一切问题都非常了解。"如果你对孰是孰非拿不准的

① 威廉·J·基夫和莫里斯·S·奥加尔：《美国立法程序》（新泽西州，英格利伍德·克利夫斯：普伦蒂斯–霍尔出版公司，1973年），第三版，第九章；马尔科姆·E·朱厄尔和塞缪尔·C·帕特森：《美国的立法程序》（纽约：兰登出版社，1973年），第二版，第八章和有关各处。

② 兰德尔·B·里普利：《国会》（纽约：W·W·诺顿出版公司，1975年），第126—145页。

话，那么就跟着党走——因为总是有些问题会吃不准的。"①

政策制定中的自我选择的特殊作用

就议员们怎样在政策制定的权力角逐中发挥作用而言，民主政府的复杂机制为他们展现了广阔的选择余地。如果他们对重新当选并不介意，那么他们的选择就变得极其广阔了。即使他们的主要目标是再次当选（这种情况更常见），对他们所施加的种种限制也留有广泛的选择自由。他们不必追求他们的选民所垂青的政策，相反，通过为他们所在的地区或州赢得利益，如建筑工程项目，他们也可以获得选民的支持，议员正不断地为此而努力。他们也许只做到这样一个地步，即具体说明这样做的好处，而不做切实的努力去赢得这些好处。另一个选择是，在政策问题上采取引人注目的立场，但实际上却不为任何政策尽力。② 在他们实际参与的政策抉择问题上，他们无论如何都会面临各种传统的选择：或为他们的选民所希望的那些政策效力，或为他们认为是最佳的那些政策呐喊。③ 官僚、法官和其他政策制订者都面临着同样的选择。

关于民众控制的意义

即使对立法机构、行政领导和起立法作用的党派作出上述各

① 关于国会的引文，参看约翰·C·沃尔克和其他人：《立法系统》（纽约：约翰·威利父子公司，1962年），第366—367页。

② 以上各种可能性都有文件证明并有详细的论述，参见戴维·梅休：《国会：选举团体》（康涅狄格州，纽黑文：耶鲁大学出版社，1974年）。

③ 关于对选任官员作用的不同理解，参看马尔科姆·E·朱厄尔和塞缪尔·C·帕特森：《美国的立法程序》（纽约：兰登出版社，1973年），第二版，第407—410页。关于英国这方面的情况，参看塞缪尔·H·比尔：《集体主义时代的英国政治》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫出版有限公司，1966年）。

种安排，即使政策制定者有种种选择自由，但在公民所想要的政策和公民所得到的政策之间并不存在直接的联系。选任官员如何制定政策，取决于准则结构、权力关系、程序和在选任官员与他或她对政策施加影响二者之间进行调节的组织。此外，由于政策制定者通常是从他们各自的便利出发而不是从加强民众控制的有效性出发来设计这些安排的，因此其中许多安排会妨碍民众实行控制。设计政策的政策制定者经常是这样打算的，即使他们自己在某种程度上与公民的需要保持距离。同样，政策制定者只是在各种可供选择的方案中进行选择，而不去实现民众控制，仅仅满足他们自己的需求。尽管选民对国会的程序长期以来一直抱怨，但国会固有的结构只能很好地适合国会本身的要求。①

虽然权力角逐中这种事态并没有阉割民主制，但却不能有效地符合公民用以控制政策的大多数民主方式的要求。民主的准则虽把重要的权力和自由交给了公民，但是只允许他们对政策进行松散的控制。

我们大概不会如此天真幼稚地问道："谁在美国制造汽车？"除非只是为了满足于知道一下公司的名称。显然，我们并不希望叫出一个或几个人，或各种人的名字。我们知道，数以千计的人在直接地、数以百万计的人在间接地从事汽车制造业。工人在制造汽车，经理也在制造汽车。还有机器、机器制造者、零部件供应者、零部件制造者、簿记员、保管员、印刷工和那些提供石油制造塑料的石油钻探工都参与汽车的生产。我们故意提出关于"谁"生产汽车这种问题，而不是询问数以百万计的人相互作用共同努力生产一件产品的复杂体系的情况。所以这样，是因为我们想对政策是怎样制定的

---

① 戴维·梅休：《国会：选举团体》（康涅狄格州，纽黑文：耶鲁大学出版社，1974年），第81—82页。

过程作出类似的理解。我们已经勾划出了这种很复杂的民主的权力角逐的轮廓，现在则需要我们把官僚、企业经理和利益集团放到政策制定过程中去加以考察。

第八章　执行与官僚政治

政策制定中的权力角逐的复杂现象——如迂回、不可预知性、挫折、颠倒和必然的局部失败——在政策执行中成倍地增加了。一般说来行政部门或官僚机构的职能就是执行，这是政府最主要的职责。如果按从事执行工作的人数或按花在执行工作上的资金量来衡量的话，每100个美国政府雇员中有98个是在官僚机构中工作的。仅政府从事执行政策的庞大阵容本身，就使解决冲突和调解合作成为一个难题。众多形形色色的执行机构经常相互撞车，或者发现职责重迭划分不清，这些都为合作、监督或相互设障制造了可能性。美国把行政权分散，也加深了问题的难度。比如，在教育政策方面，最近一份评价就表明，有 9 个不同的部和20个独立的机构都在为此工作。除其它方面的工作，这些单位要管理大约15000个地方学区。

在原则上，有时也许还在事实上，政策的实施或执行可分为两类活动，之所以这样讲，其目的在于表明我们可以忽视一面，而把注意力转向另一面。原则上，有些行政行为仅仅是贯彻重要的政策决定。如果这样，我们可以不把它们看做是政策制定的一部分。大多数，也许是全部的行政行为在力图执行政策的过程中将形成或改变政策。尽管有上述各种各样的行为，我们仍必须把执行看做是政策制定的一部分。

比如，以最简单的政策为例。州长命令州警察当局实施在高速公路上汽车只能以每小时55英里的时速行驶的规定。然后，州

警察当局的长官必须就是否允许驾驶汽车的人每小时有5或10英里的误差，或一点误差也不能有，是否只是在该州主要高速公路上或在比较危险的双向二级高速公路上集中进行检查，以及是否逮捕少数违反规定者，还是从其它工作岗位上调集警官以进行大量拘捕等这类问题作出规定。假定以上这些内容是警察局长官所作的政策决定，那么每个巡察随后就必须决定，对长官关于每小时5或10英里的误差的决定是严格地遵守，还是做宽容地解释。尽管有州长的决定，但该州实际行使的政策可能只逮捕一小部分在二级高速公路上以每小时70英里的速度行驶的司机。对州的政策的全面阐述必须考虑到在逮捕后法官会怎样审理专案。也许，在州的政策的行使中，还会对外表不体面的司机处以比外表较体面的公民更重的罚款。①

作为制定政策的执行

在某种程度上，执行总会形成或改变政策。让我们注意一下，一项以某一新的法规或某一新的行政命令形式出现的公开的政策在行政管理人员的手中是以哪些途径加以改头换面的。②

公开政策规范不完善。没有哪个公开政策制定者能够充分地阐述他们的政策，而且很少有人试图这样做。他们知道，比如说，

① 有些人可能会说，州长的声明就构成政策；其它的一切是实践，而不是政策。在本书中，由于我们想了解政府怎样去做他们想做的事，所以我们使用"政策"这一术语表示实际已做了的事。此外，很多立法或行政行为的拟订都使行政人员不得不对含糊不清的立法或行政政策没有明确指出的那些内容正式地制定政策。

② 随后以不同说法出现的内容在文献中是常见的。另一种说法，参看乔治·C·爱德华兹三世和艾拉·夏坎斯基:《政策的困境》(旧金山：W·H·弗里曼出版公司，1978年)，第十章。

他们不能起草一项涉及各种偶然性和各种可能性情形的法律。相反只是在开始制定政策时，他们才要求或准许行政人员设计政策的主要内涵。例如，国会指示联邦电信委员会，为了"公众方便和需要"给电视台发放执照。显然，这发出的是一个不明确的政策声明，因为它除了以最含糊的方式不想以任何形式承担决定签发执照政策的职责。

不明确性可能是由于办事匆忙或立法难以具体明确而造成的。这两种原因，都使官僚组织拥有比立法机关原本赋予的政策制定的权力要大。联邦政府准许各州扩大儿童保健计划就是一例。由于这些许可未能明确指出哪些计划是符合条件的，因此，国会实际上允许官僚组织以这样一种方式来分配基金，以致只是将现有方案的经费经州划归联邦政府基金，从而大大违背了国会改善儿童保健的初衷。

应用的标准冲突。象通常的情况那样，每当政策制定者明确规定他们用以控制一项政策应用的各种有冲突的标准时，政策制定的权力在某种程度上就会落入行政人员的手中。例如，最低工资法可能要求根据两个标准来确定工资：生活费用和工业的支付能力。虽然这两个标准构成了一套合理的方针，但它们是相互抵触的，"生活费用"标准常常要求拿到较多的工资，而"工业支付能力"却只愿支付较低的工资。在明确规定这两项标准时，立法机关可能认识到也可能没有认识到，这二者之间还是需要加以调停的，因此，实际决定政策的重要职责就落到了行政人员手中。

在政策执行中，有多重的冲突标准是一种普遍现象，这种现象在与民主政治一般政策执行相去甚远的领域中也存在着。如在苏联，规划效果长期不好是由于多重标准使企业经理可以自由自行制定生产政策造成的，这一点早就得到了承认。这些经理奉命

生产大量的产品，同时又要求取得利润，降低成本，保留规定的投入以及生产某些混合产品。由于他们并不能做到所有这一切，所以经理们就不得不在广泛的回旋余地内制定适合他们本身的政策。

刺激失效。按公开政策所要求的实行行政上的刺激，通常并不很充分。环境给传统行使权力造成了困难。在权力系统中，那些被指挥的人将服从命令，但只是部分地和带有某种担心的服从，因为实行个人刺激与这种刺激的服从准则是相抵触的。每个人都知道其中的某些障碍：比如有时行政人员想逃避艰苦的工作，有时他或她不愿违心地执行政策，有时他或她不愿与不得人心的政策发生联系，有时由于接受贿赂而不去推行所定的政策。权力系统创造的激励，如薪金、晋升和声望，决不可能取代已有的支配行政人员行为的刺激因素，而只能是一种补充。刺激往往也不会增加到足以控制他或她的行为的程度。罗斯福、杜鲁门和肯尼迪等总统都对此有过坦率的抱怨，他们说，总统的命令经常被忽视，或只是得到无力推行。在很大程度上，政策已成了行政人员愿意要做的事，而不是公开的决议所宣布的内容。

冲突的指令。政策执行人员经常从不止一个来源那里接到相互冲突的政策指示。虽然官僚的陈规可能规定他在金字塔式的上下层的关系中处于一定的位置，从一个、且只能从一个上级那里接受命令，但大多数行政人员所接到的命令不止是来自一个上级。肯尼迪总统命令从土耳其撤走美国导弹，其它渠道则提出了美国通过与土耳其人的合作来支持北大西洋公约组织的政策。在冲突的政策指示面前，国防部行政人员只得自行决定实际的政策，把导弹留在土耳其。[1]

---

[1] 莫顿·H·霍尔伯林：《官僚政治与外交政治》（哥伦比亚特区，华盛顿：布鲁金斯研究所，1974年），第245页。

能力有限。行政人员有时不清楚怎样执行政策的要求，禁止药物滥用的政策就是一个典型的例子。由于行政人员不知道怎样制止药物滥用，当政策指示他们这样做时，他们就试验自己设计的各种各样的政策，或者干脆地置之不理。在象改善没有得到适当照顾的儿童的教育、减少都市生活的恶劣影响和刺激第三世界国家经济发展这样一些困难的计划领域中，立法者经常不得不着手进行那些他们力不从心的计划。由于面对着这些业已宣布但却难以执行的政策，于是行政人员在某种程度上就制定自己的政策。

行政资源不充分。行政人员有时缺乏贯彻执行公开政策的权力和包括人力和资金在内的其它的必要控制手段。国会往往不提供必要的资金就批准各种方案，或是因为国会计算错误，或是因为它在支持政策的问题上举棋不定，或是因为它希望通过批准这一方案赢得某些选民的信任，或通过控制拨款取得其他选民的信任。有时，这届国会不愿为上届国会批准的方案提供资金。行政人员不得不再一次首先决定哪些活动将得到有限的资金和人力，以及怎样才能有力地执行政策的这部分或那部分，然后再制定某种政策。

行政人员经常被深深地卷入政策制定活动之中，因为他们在政策领域缺乏专门的裁定权力，而不得不与其他官员合作，共同决定政策。通常，行政人员缺的就是这一点。美国教育署拨款给学校用于专门教育方案，但是地方上的教育委员会、州教育署长和州教育部门也都可以控制学校。这些负责教育的部门在教育署的经费一投入时就尽快地从专门教育方案中撤出他们自己的资金而挪作它用，从而可以轻而易举地使教育署的政策无效。另一个例子是，联邦政府在各城市推行都市复新计划。但是地方消防专员、城市规划设计者、城市协会、市长、建筑检察员、州公路管理部门、法院等都可控制应被恢复、拆毁和重建的那些项目。每一方都可

使其他人的政策难于实现，如果他们之间不进行合作，就不可能指望制定出任何有效政策。在此情况下，联邦政府或任何其他参与者的任何拘于形式的刻板行动都不可能制定政策。只有透过所有参与者的，尤其是行政人员而不是公开政策的制定者之间的相互协调，才能制定出政策。

基于所有这些原因，指望行政人员在其中执行政策的环境，迫使他们参与制定政策的过程。我们还应该提出的一点是，由于第五章所述的原因，对政策执行也会制定另外的政策。无论何时，而且几乎总是如此，政策制定总是通过反复试验来进行的；每当下一步修正上一步的不充分之处时，政策制定过程中每一步的实施就成了为下一步提供信息反馈的主要来源。以前执行各项政策的记录以及新的信息，不断推动政策沿着新的方向发展。

官 僚 政 治

如果我们能总结一下任何政治制度中的政策制定者的全部政策制定行为，如企图说服对方、达成协议、威胁利诱、运用权威，我们就能发现，并且可以这样认定：政策制定的权力绝大部分操在官僚的手中，其它机构所能决定的政策寥寥无几。虽然行政、立法和司法部门制定了某些最重要的政策，但官僚制定的政策却占大多数，包括那些最重要的政策。政策主要是在本章探讨的官僚政治的相互作用中产生的。①

在官僚政治中，官僚是以前面所概述的各种控制手段开展工作的。这些主要手段有：权威、交换、说服和分析。所有这些手段

① 关于官僚政治，参看艾伦·怀尔达夫斯基和杰弗里·L·普雷斯曼：《执行》（伯克利：加利福尼亚大学出版社，1973年）和弗朗西斯·E·鲁尔克：《官僚、政治与公共政策》（波士顿：小布朗图书公司，1969年）。

或是单独使用，或是与其他参与者共同使用，因为这些参与者发现他们至少在某些问题上是有共同之处的。在有些问题上，官僚与其他行政人员组成亲密的联盟；而在有些问题上，他或她可能获得身居要职的高层行政人员、各部的首脑人物或总统的支持。作为官僚政治中一种长期主要做法，就是他或她经常与某个利益集团结成联盟：如美国的农业部就与美国农场局联合会结成联盟，教育总署则与全国教育协会结成联盟。某个立法委员会往往也会在同一政策领域加入联盟。

双边和三边的联盟往往会对整个立法机关控制的有效政策构成挑战；在某些观察家看来，这是一种危险的挑战。① 很多人还看到了一个更大的问题：政策制定权力分散化是美国政策制定的特征，官僚政治则加剧了这种现象。他们认为，这既是对理性政策制定的挑战，又是对民主控制的挑战。他们认为，政策制定必要的分工将使责任过度分散化。

在官僚政治中，州公路管理部门就很能说明问题。公路管理部门只想修公路，很少考虑其它利益和价值。它之所以能这样做，是因为得到了州政府对汽油税的优厚补助，得到了建筑承包商、水泥制造商、建筑工人工会以及其他能从这宗大量投资中获益的人的热情支持。负责都市开发、娱乐区和分区工作的行政人员随之发现，很难与公路管理部门打交道；甚至连立法机关和联邦政府对公路管理部门的我行我素也奈何不得。

人们对分散导致有意义的分工和分散走得太远的看法往往众说纷纭。当国会考虑制定《职业健康与安全法》时，有些政策制定者及其盟友基于劳工部会同情劳动者这种假设，幻想将关键的法律执行权赋予劳工部。其他人则从同样的理由出发，不想使劳工

① 参看西奥多·J·洛伊《自由主义的终结》（纽约：W·W·诺顿出版有限公司，1969年）。

部获得这一权力。最终形成的妥协性法律就使权力分散成为有争议的问题。它授与劳工部制订规范和执行规范的权力，但是，接受投诉的权力却归属于一个独立的委员会。同时，法律又把劳工部与该委员会使用的健康标准的研究工作交给卫生、教育与福利部。①

在民主的权力角逐中，官僚政策制定中出现的不断纠缠的现象，与总统、国会和司法机关的政策制定中出现的类似现象搅和在一起了。70年代取消种族隔离政策就是这种情况，在1969年"亚历山大诉霍姆斯"案中，最高法院曾较快地做出要求行政机关执行取消种族隔离政策的决定，因为它最初于1954年在"布朗诉教育委员会"这一历史性的案例中就做出了这个决定。尼克松总统以故意拖延的方式来对抗法院关于执行取消种族隔离政策的判决；例如，他拒绝从实行种族隔离的学校撤回经费，从而放弃了他执行的主要手段。国会也在用校车接送不同种族的学生上学这一政策问题上设置重重的障碍。② 在尼克松颁布了两项新的法令之后，法院本身显然也从1969年提出的强行实施的判决中后退了。州和地方的教育官员在依法行事方面则裹足不前，经常向联邦政府官员谎报地方政策。这些官员以各种不显眼的方法在某些方面加剧了他们在其它方面已放弃了的种族隔离。尽管在"亚历山大诉霍姆斯"案中对政策显然已作了澄清，但实际政策的结果对取消种族隔离政策的推进作用并不大。③没有人制定这样一种政策，但它却存在着。

① 参看詹姆斯·E·安德森：《公共政策的制定》（纽约：普雷格出版社，1975年），第105页。

② 用校车接送不同种族的学生上学，是为调整学生中的种族比例，把非本区的学生接来读书。——译注。

③ 关于对70年代反对种族隔离政策的具体发展所作的简洁且具有文献价值的总结，参看：艾拉·夏坎斯基和唐纳德·范米特：《美国政府的政策和政治》（纽约：麦格劳-希尔图书公司，1975年），第二章。

反对种族隔离的政策由于涉及到对许多利益和价值的关注，应该加以称赞；但因未能推动反对种族隔离事业的发展，则应受到谴责。

官僚的政策分析和建议

即使撇开执行不谈，我们最终也必须承认，行政人员和官僚在政策制定中还起另一重要作用：在较高的层次上，他们是公开政策制定者们获得分析结果和建议的主要直接来源。在英国体制中，每一选任官员都明确地认识到，无论他或她是否在位，文职人员都会不断地从事政策研究，并为他们经由选举当选的上司提供各种建议。官方懂得，在大多数政策问题上，选任官员只能提供一般性指示，因而对文职队伍中的政策制定者就放松了监督。虽然在美国体制中，选任官员对政策能行使较密切、较直接的影响，但他们也严重地依赖身居高位的文职人员，以获得政策信息和建议。

政治学中正在兴起的政策分析领域所具有的那种除非另作别论否则就令人费解的特征，表明了官员们的依赖程度。虽然人们期望政策分析的研究应附属于立法研究，但实际上它在政治学中却与公共行政的研究联在一起。作为学术专业，政策分析和行政研究已经基本上融合在一起了。在美国政府中出现的象系统分析或成本——效益研究之类的各种形式的政策分析，通常都是由行政管理人员提出来的。

第九章　企业在政策制定中的特权地位

由于种种尚未充分认识的原因，除了在允许私人企业市场制存在的社会外，国家民主制度从未扎下根。在迄今为止的历史中，私人企业市场经济似乎是民主制度的必要条件。相反的情况——很多私人企业市场制存在于象巴基斯坦、印度尼西亚、尼日利亚，伊朗以及其它许多这样的缺乏民主的国家中——就令人难以置信了。

就我们所能理解的民主依赖于市场的原因而言，它们取决于业已指出的民主与某些自由形式之间的联系。为了建立和保护人们所期望的贸易、开办企业和积敛财富的自由，人们不得不遏制国家的权力。他们坚决要求基本的公民自由权，至少使有产者有投票权。公民自由权除了与相对自由地参与市场生活和参与追逐私人利润有关的自由以外，其它的在任何民族国家中迄今仍未得到充分发展。不管民主在什么地方得以发展，它都取决于上述情况的公民自由权。①

政策制定过程的结果取决于市场、私人企业和民主之间的联系。考虑到这些现象并不只限于美国，我们将探索一下这些结果.

① 关于深入的讨论，参看查尔斯·E·林布隆：《政治与市场》（纽约：基础图书公司，1977年），第十二章。共产主义世界的"人民民主政体"不是通过公民选举来实现高级官员更替的，它不包括在我们这里所说的民主之中。

两类公众事务官员

市场制度要求第二类"公众事务官员"以及另一类精英分子是企业主管人员，尤其是公司经理。虽然他们不是政府官员，但却履行着重要的公共职能。他们在从事许多重要的社会组织工作：组织劳动力，分配国家资源，提出国家的投资方案，当然还承担具体的重要工作，如提供电力、交通服务、各种形式的娱乐、保险服务、钢材、住房、食品、计算机、报纸以及玩具等，内容远不止这些。

这些功能即使不是政府的，无论如何也是公共的。他们对所有社会成员都至关重要。关于这些功能的决定象大多数政府官员做出的决定一样都显得十分重要。就业、价格标准和发展速度都取决于各公司主管制定的政策。没有任何人能说他们的决定微不足道，不能贴上公共政策的标签。① 如果我们注意到在某些国家，如中国和苏联是由政府官员制定这些政策这个事实，我们将会更清楚地认识到上述功能的"公共性"。人们认为这些功能对私人的决定来说是太重要了。在世界所有国家中，某些这类的决定往往归属于政府的权限。

政策制定者和普通公民之间在政策制定中的最不平等的现象在市场制度下加倍地发展了。和在政府中一样，这种根本的不平等现象把企业精英与大众隔开来了。②

---

① 钢铁工业中的企业"政策制定"就是一例，企业经理为了发展经济可以自由地就雇用和产量问题作出重要决定，参看：美国国会，参议院司法委员会反托拉斯和垄断分会，关于埃贡·索曼的证词的听证会，载第90届国会，第二次全会的文件《经济集中》，1968年，第3646页。

② 消费者对企业的松散控制并不能驳倒我们所说的事实，因为这种控制是消费者在购买或拒绝购买时用美元"发表意见"来实现的。

企业对政府政策制定的控制

在本书中，我们想要分析的是政府的政策制定，而不是市场政策制定。对我们来说，企业在市场中的领导作用的意义就在于，对政府就企业的政策制定在程度和性质上施加必然的独特的控制。这种控制所以形成，有如下一系列具体的原因：

企业主管在市场上所发挥的许多功能是社会所必不可少的，因为如果不实现这些功能，社会就会产生全面的不满，甚至走上极度混乱状态。必须要建筑住宅，加工食品，运输人员和货物，必须要建设和开办工厂，必须要提供就业。如果所有这些和其它类似的活动不稳、难以保证，则普遍的贫乏将随之而生。

政府官员十分清楚这一点。他们也知道，企业发挥的这些功能如果全面失败，将会导致政府的倒台。一个由民主选举出来的政府在全面持续的贫乏情况下，是不可能指望生存下去的，极端的经济失调不仅会使官员丢掉乌纱帽，而且还会推翻整个政权或政府。因此，政府的政策制定者们对企业的行为一直非常关注。

然而，根据私人企业市场制的准则，没有人（甚至包括政府在内）能够指挥企业主管去履行委派给他们的职能。虽然政府能阻止企业的行动，但却不能绝对地指挥企业主管去履行其职能。只有在企业主管自愿决定这样做的情况下，他们才会进行生产或提供就业。

那么一个政府官员怎样才能有理由确信经理们将履行他们的必要职能呢？首先得弄清楚，企业经理认为对自己有利才会这样做。只有在受到利润、收益或提供的好处的引诱时，他们才会去履行这些职能。

人们可能会认为，由于企业获取利润的机会比比皆是，企业

主管当然会找到履行其职能的诱因。甚至连亚当·斯密也不认为，如果听任企业主管自行其是，他们就一定会这样去做。在世界的许多地方，他们就不这样做。如印度就是一例，只有在政府通过制定支持性政策以提出并保证企业有利可图的情况下，企业主管才会去履行他们的职能。从历史上看，这些政策有各种各样的形式：补贴运输费用，提供贷款方便，公开提供现金补贴，保护市场，实行企业低税收制，对外资进行军事保护，防止罢工事件，搞职业培训，提供研究服务，建筑厂房和对厂房及设备的租金进行补贴。此外，还有同意企业人员与政府官员进行方便、经常的沟通的政策，以及使贸易协会和某些企业界领袖有否决某些政府人事任命的权力的政策。人们还应将制定关税，维持最低价格，购买剩余物资，分担新技术的成本，以及所提供的许多例行的服务（如天气预报、测绘和治安）列入上述范围。① 可是如果市场制度下的政府象世界上有些国家那样，还没有制定充分的支持性政策，那末这些国家的经济不是增长缓慢，就是陷入萧条之中。

由此可以得出结论。为了诱使企业主管履行职能，政府虽不必给他们提供所要求的一切，但却须提供能使其足以追求利润的各种条件。因此政策制定就被置于企业的特别控制之下：政府官员必须特别注意听取企业的意见；即使企业没有为其需要费尽口舌，也必须弄清楚它到底要什么；必须给经理们提供充分的支持以保证激励生产、就业和增长；而且在这样做的过程中必须使经理们拥有协商和实际参与政策制定的特殊权利。

在上述每一种方法中，政府都赋予企业主管在政策制定的权

---

① 关于美国对企业补贴的详细清单，参看克莱尔·威尔科克斯：《关于企业的公共政策》（伊利诺斯州，霍姆伍德：欧文出版社，1971年），第四版，第33章。关于各种支持政策，参看歇旦·韦登鲍姆：《现代国营部门》（纽约：基础图书出版公司，1969年），特别是第137页的那份表。

力角逐中一种特权地位。这种特权地位甚至可以要求政府官员必须经常通过选举、政党和利益集团等渠道使企业的需要优先于公民的需要。尽管忽视企业会导致生产停滞或失业，但在当权官员可能丢官去职的危险关头，如果民众对官员的控制松弛不力，公民和利益集团的要求仍往往可能被束之高阁或被肆意扭曲，这在第七章已概述过了。

控制的范围和形式

企业凭借它的特权地位完全能够从根本上影响哪些政策呢？其范围和种类并没有任何特别限制。企业主管的胃口远远大于他们所需和所期望达到的程度。但不管他们要求什么，政府官员都得考虑再三。检验他们的需求是否属实的标准是，如果这些得不到满足，看看会不会出现增长速度放慢、产量受到限制以及失业等现象。一位实业家根据他在杜邦公司的经验指出，"之所以造成企业的实力和政府的软弱，是因为政府象企业一样需要有强大的经济，人民需要有强大的经济且要求得更多。"① 一位企业院外活动人士说，"就业、发放的工资额、经济增长——这一切均无比重要。而国会议员对于影响他所在选区的就业和经济增长的任何因素都会抱着极积的态度的。"②

有时，如果政府政策不能满足企业主管的要求的话，他们就会以可怕的结局相威胁。然而在通常情况下，他们并不这样做：政府官员早已习惯于费尽心机以满足企业的要求了。例如，有些官员为软化和拖延关于环境和国家经济状况带来不利的后果，其反应之快和公司经理一样。随着关注环境的呼声日渐高涨，总统

① 哈罗德·布雷曼：《政治界的公司管理》（纽约：麦格劳-希尔图书公司，1967年），第57页。

② "企业的院外活动"，载《消费者报告》，第43期（1978年9月），第529页。

设立了"全国工业污染控制委员会"，允许各企业主管与总统对话，"以帮助决定我们合作投资项目应遵循的方向。"同样，出于对各联邦机构中新成立的消费者办公室可能损害企业利益的考虑，总统设立了"全国消费事务企业委员会"，并再一次允许各企业主管定期地与总统对话。①

注意，这些有利于企业的措施分为两类。最大的一类由有利于企业的各项实质性政策，如税收政策等组成。第二类由包括企业界人士公开和直接参与政策制定的各种约定组成，比如政府允许各企业集团否决受规章限制的人事任免，还有如允许各企业顾问团体象公共团体一样附属于政府部门。例如，在有段时期内，白宫就曾征求工业界关于联邦贸易委员会和联邦电讯委员会的人事任命的意见(但是却拒绝听取消费者集团的意见)。②

企业界人士通过说服、交换和权威来行使控制。他们能经常与政府官员进行对话的这种特权，使他们的说服比其他公民的说服要容易生效。然而，他们的控制主要是通过各种交换来实现的。有时，交换采取"一物换一物"的形式：公司只有在与市政府讨价还价，获得减税优待后，才会同意在某地设厂。还有一个例子：

> 克莱斯勒董事长里卡多说，除非英国政府答应给克莱斯勒在英国处于困境中的子公司提供巨额援助，否则该公司将不得不关闭它在英国的五家重要分厂，同时就地出资遣散25000名雇员……(英国首相)威尔逊谴责里卡多的最后通牒，并且愤怒地抗议说，克莱斯勒无异于"将枪对准政府的脑袋"。但令人惊

---

① 马克·格林和彼德·彼特卡斯："尼克松的工业国"，载《新共和国》，第167期(1972年9月)，第19页。

② 乔治·C·爱德华兹第三和艾拉·夏坎斯基，《政策的困境》(旧金山：W H·弗雷曼出版公司，1978年)，第47页。

讶的是，首相于上周突然一改初衷，完全同意帮助克莱斯勒解决难题，这也许就是威尔逊的风格吧！①

更经常的情况是，企业主管并不以公开的讨价还价姿态出现。而政府则要提供好处，以求获得反应。例如，政府官员可能被告知，或出于他们自己的推测：除非利率下降，否则新的投资项目将会"泡汤"。这样，金融当局就会降低利率，以求得投资中的互惠利益的增长。没有哪家公司会作出某种承诺作为回报，它们可以作出反应也可以连气都不吭一声。

正如业已指出的，当政府官员按照规章或人事任命需得到某些公司或同业公会的点头这种通例行事时，有效的权力有时就落到了经理或他们的组织的手中。② 正如英国企业集团的一位观察家根据该企业参与政府政策制定的情形所作的评论时指出的：它(企业)看来就象一个政府部门，做起来也象一个政府部门。③ 在美国，一个国会委员会在谈到企业参与(商务部)企业与国防勤务署事务时指出："就实际工作而言，企业与国防勤务署的组织安排不啻为负责商务部的政府官员免除了一大部分行政责任，因为在许多情形下，他们的工作只不过是对在政府之外、而在企业和工业界中已经作出的决定的机械认可罢了。"④

---

① 《时代》1975年9月29日，第61页。

② 路易斯·A·科尔米耶：《调节者》(纽约，哈帕和罗出版公司，1969年)，第49页。

③ 斯蒂芬·布兰克：《英国的工业界与政府》(马萨诸塞州，列克星敦：D·C·希思出版公司，1973年)，第67—70、211页。

④ 格兰特·麦康内尔：《私有权与美国的民主》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫出版有限公司，1967年)，第171页。

无需努力的控制

企业界人士往往无需花费时间和精力去考虑就能实施控制，这一点是很值得重视的。他们只是在这样一种环境下发挥作用的，即他们与政府官员都知道持续不断地制定政策的活动取决于企业的思想、好处、特权和刺激。正如我们已指出的，如果政府提供充分的保证，企业就会很好地尽力，否则，经济就会萧条。在这些情况下，政府官员往往要按惯例照顾企业的要求。当卡特总统初上任之际，报章上充斥着如下评论："他从一开始就会努力取得企业和金融界的信赖吗？或者，他会立即或者从根本上抨击他所反对的经济和社会弊端，而甘愿冒不受企业和金融欢迎的危险吗？"①（人们可能会补充说，后来的结果已一目了然了。）卡特总统的人事顾问宣称，新总统需要这样一位财政部长，"他能表达金融界的心声，并能预见到金融界对他可能采取的经济决定的反应。"②

独一无二的企业特权

政府的政策制定者不会使其它类型的大部分公民享有与企业界人士同样的可对政府政策的制定施加影响并参与其间的权利。任何其他类型的公民都不能扮演对政府必不可少的那种领导角色。工会的成员和领袖没有可与企业相比的影响和参与权，只有通过全面罢工相威胁来制止工资控制政策的推行是个例外。虽然社会需要劳力，但工人和他们的工会只有象企业主管人那样，不履行自己的职能，直到他们达到目的为止，他们才能获得与企业同样的特别影响力。除了临时性罢工外，工人不可能做到这一点，

---

①② 引自查尔斯·E·林布隆：《政治与市场》（纽约：基础图书出版公司，1977年），第189页。

因为他们需要工资的迫切程度远比社会需要工人的服务更甚。与企业的特点不同，靠工资为生的人即使不满现状，他们的作用也不会有造成经济衰退的危险。他们的工会与企业不一样，不能发挥一般认为对社会至关重要的各种职能。工会主要是为自己成员的利益开展活动的。这不同于为广大顾客提供商品或服务的企业。何况，人们也并不依赖工会领袖的决策来提供增长与就业机会。

企业对政策制定的其它影响

还有一个分歧有待于论证。看来对政府官员施加控制有两个独立的系统：通常的选民控制（投票、利益集团）和企业控制。①这两者有冲突吗？如果有，那会发生什么问题？

人们谅必会说，在美国和西欧，是某些机制在解决冲突，因为我们没有掌握企业不能满足要求的迹象。在这些民主制度下，企业界人士的作用发挥得很好，是以避免令人无法容忍的失业和其它经济失调现象——这就证明，他们在他们认为必须掌握的公共政策中得到了基本的满足感。那么，也许选民控制太软弱，以致不能对企业的控制构成挑战？或者，选民控制由于某种原因受到控制、操纵或扭曲，以致它们不是支持企业的控制而是与之发生冲突？

虽然企业稍微减低了自己的要求，以避免与选民对政府的需求发生冲突，但这两种控制系统之间冲突的主要调解是通过调整选民的控制，使其与企业的控制保持一致来实现的。企业界人士通过亲自参与利益集团、政党和其它选举活动，以及对它们施加

① 为了把企业的控制与通过选举、利益集团和政党而实施的民众控制进行对比，我们将涉及到选民控制的各个方面，这基于全体选民的权利和影响的控制。

程度不等的影响，把选民们的控制协调一致起来。

企业并不是与其它集团——特别是消费者集团、劳工集团、专业集团和退伍军人集团平等地参与这些活动的。这些集团依赖于选举活动，并把它作为对政府施加影响的主要途径。但对企业界人士来讲，选举活动只是对他们通过特权地位在政府中所取得的控制的补充。他们参与选举活动完全是要使选民的控制服从于他们通过重要的特权控制所寻求的政策，从而加强其特权地位。我们已经指出，选民的控制的松散性往往容许官员去做企业想要做的事。① 因而，企业主管并不一定过度地压服选民的控制。

具体地看，企业主管究竟是怎样使选民的控制支持企业特权地位的呢？

说服公民

企业主管与政府官员一道，把企业的要求描绘得合情合理。包括总统在内的大多数政府官员使公民们确信，他们自己对"企业的要求"也是关切的，并在这样做的过程中告诫公民，为了使经济繁荣必须满足企业的要求，因为他们自己的手和公民的手都被捆住了。企业主管不断地经由新闻和报章评论等形式发出这样的警告：如税率过高将会损害投资和就业机会——实际上情况也往往如此——或要求对汽车发动机的污染进行控制将会使生产下降——事实上也往往证实了这一点。政府官员也多半加入这种说服行动，因为根据市场制度的原则，许多企业的要求并不无合理之处，何况有些还相当合理。正如少数人认真思考的那样，除非愿意放弃市场制度和私有企业，否则普通公民就得接受将企业的需求凌驾于他们自己的需求之上这一事实。

---

① 第十二章将考察选民的控制中的其它不完善之处。

多年来，公民一直被告知，如果经由选举活动来制定各种他们所希望和所需要的政策，那么他们自己的就业和幸福就将受到损害。公民们所希望的政策包括：对企业而不是对公民课以更重要的税，要求企业承担矿区及工厂安全所需的费用，①要企业给因公负伤的雇员支付赔偿费，管制混淆视听的广告，严格控制欺骗消费者的活动，控制污染水源及破坏地质景观的工业废弃物，以及最重要的是，通过提高工资使低工资工人的所得在国民收入中的份额有较大的增加。

虽然企业界人士对上述某些政策已作了让步，但甚至在今天，他们仍享有按某些标准来说是特殊的税收优待，他们仍经营不符合安全规定的工厂和矿区，他们能合法地将许多不合格产品推销给消费者，他们严重地造成环境污染(尽管有越来越多的限制)；收入和财富的分配仍然无多大的变化。有些公民或出于聪明或出于愚蠢，也许会得出这样的结论，即如果这些政策由于是私有企业市场制度中的企业的要求而必须加以接受的话，那么还是放弃这种制度的好。

很少有公民得出上述结论。这一点基本可以这样来解释，即他们往往把私有企业和民主看做是不可分割的，而且实际上把他们的自由和私有企业也看作是不可分割的。企业界人士和政府官员就始终如一地强调这种观点。在这样做的过程中，他们就能表明民主在历史上就依赖于私有企业和市场，这一点我们已经指出过了。私有企业、民主和国家本身容易发生混乱的现象，往往体现在许多声明中，如最近的一位内政部长就宣称："这是挥舞旗帜，而且是挥舞自由企业旗帜的年代。"②英国的一家工业协会同样把整个社

① 例如，几十年来，矿工和矿工联合会都不敢强制执行安全法规，因为他们害怕这将给就业造成危害。

② 《纽约时报》1976年7月28日，第51页。

会的利益与企业界的利益看作是一回事，它宣称它将反对危及"一般的英国的安全，特别是英国实业界的安全。"① 企业坚持使他们的总经理在象红十字会和联合基金会这样的公共利益组织中居于领导地位。这样就使一个公民难于划清民主与私有企业的界线，难于认识这样一种可能性即私有企业可能是民主中的不民主因素，以及难于看清企业的要求将阻碍公民的民主要求。

企业界人士和政府官员的说服工作往往把重大的问题从政策辩论中引开。在与政府和经济结构有关的根本问题上，连珠炮似的说服总是教育公民承认企业的自主权，承认现存的财富分配格局，承认在企业管理中雇主的有限的权威以及承认企业与政府间的密切磋商，所有这些均应看做既定制度的根本长处，不应受到非议。因此，这些不应成为政策争论点。

其它的选举活动

企业界人士并不只是将他们的选举努力局限于公开声明、宣传和公共关系等方面。因为选民要求可能会妨碍企业的要求，因此企业界人士也投身于民主政体中公民所能参与的全部政治活动之中。不仅他们自身成为最活跃的公民，而且他们的公司经常也成为最活跃的私人政治组织。企业界人士个人和所属企业，都捐赠竞选基金，致力于政党和利益集团的活动，并有计划地促进有利于他们的候选人当选。用西德一位企业代表的话说，就是"这不是一个与企业家不相容的世界；这个世界就属于他们。对他们来说，国家的领导权是存亡攸关的问题。"②

---

① A·A·罗戈：《工党政府和英国的实业》（纽约州，伊萨卡：康乃尔大学出版社1955年），第146页。

② 引自海因茨·哈特曼：《德国管理中的权威和组织》（新泽西州，普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1959年），第229页。

企业的优势

假定企业主管通过说服和参与选举活动，想使选民的要求转向支持他们凭借其特权地位向政府提出的要求，那他们就可能不会成功。他们在美国和许多其它国家大多取得了成功这一点，系得力于他们本身所具备的、为所有其它集团所没有的四大优势。

资金。第一优势在于企业拥有可动用的资金。没有其它利益集团能拥有堪与之相比的任其支配的资金。企业可动用的资金使工会或其它利益集团拥有的那点资金相形见绌。① 这里有一个二者资金极不成比例的例子。根据国会一个委员会的估算，近年来企业界院外活动这种形式每年动用的资金就达10亿美元左右；这种院外活动是在华盛顿的企业集团代表提出动议权之后，计划动员全国企业界中的基层群众进行的支持。这笔钱的数目比各主要消费者保护集团共同花费的资金总额高出1000倍以上。这类消费者保护集团包括：美国消费者联合会、拉尔夫·纳德国会观察团和全国消费者联盟等。如果人们将共同目的社和各环境保护组织的预算与以上三个消费者集团的预算加在一起，其总数目也仅达300万美元左右，也就是说大约只占企业界该项支出的3/1000而已。另一能影响政策的独立的企业组织——企业圆桌会——也有200万美元的预算，高出消费者和环境保护集团的联合预算。②

资金的"公共"来源。第二优势在于企业参与政治活动的资金来源。这些资金并不是来自于提供资金的人本身的收入。大多数利益集团必须从个人的收入中拿出钱来资助他们的工作，但企业

① 关于资金估计数，参看查尔斯·E·林布隆：《政治与市场》(纽约：基础图书出版公司，1977年)，第194–196页。同时参看戴·维·W·阿达曼里和乔治·E·阿格里：《政治钞票》(巴尔的摩：约翰斯·霍普金斯大学出版社，1975年)。

② 参看"企业的院外活动"，载《消费者报告》第43期(1928年9月)，第526–529页。

利益集团活动无须如此。从某些方面来看，这是一种令人难以理解的极为离奇的现象，即民主制度竟允许有一类公民——企业界人士——利用"公共"资金来资助他们的利益集团活动；"公共"资金是企业的收入，尤其是以公司面目出现的企业的收入。①

有效的组织。企业界人士在政治中的第三优势在于他们有健全而齐备的组织。每个公司式企业就是一个利益集团，正如地方政治中的小型企业一样，普通公民只有在他们愿意付出时间、精力和金钱这种大代价的情况下，才能组织政治活动。公司则无须付出这种代价。它们不必辛勤而又花大价钱地组织一群政治活动分子；他们可以利用业已列在饷金名单上的那些人。企业主管把他们的企业当作政治组织那样来使用，这已经成为民主制度的通常惯例。②

自由出入政府。企业界人士在选举政治中的第四优势，是他们能自由地与政府官员接近，这种优势源于他们所享有的特权地位。由于能与政府官员进行例行的和经常的讨论，由于政府官员经常拜访他们征求信息和建议；这样当企业界人士致力于利益集团和竞选活动时，大门总是向他们敞开的，这业已成为一种磋商的惯例。

---

① 对公司捐赠竞选资金虽有一些法律限制，但这些限制普遍得不到遵守。许多公司还利用合法的程序要求他们全体执行人员为竞选捐款，而这是合法的。公司可以通过调整他们的工资或其它补偿来回报他们。参看戴·维·W·阿达曼里和乔治·E·阿格里：《政治钞票》（巴尔的摩：约翰斯·霍普金斯大学出版社，1975年）。

② 帕特里克·里夫斯：《政治压力》（伦敦：乔治·G·哈拉普出版公司，1974年），第40页；诺曼·科根：《意大利的政府》（纽约：托马斯·Y·克罗韦尔出版社，1962年，第65—66页；埃德温·M·爱泼斯坦：《公司在美国的政治中》（新泽西州恩格里伍德·克利夫斯：普伦蒂斯-霍尔出版公司，1969年），第51—53、90页。

企业与政府官员的关系在不断发展变化吗？

全国制造商协会出版的杂志说："1955年，美国企业的辩护人使美国企业的日子特别好过。在这些特别幸福的日子里，没有哪个自我任命的公共利益集团的院外活动分子可与之抗衡；同时，艾森豪威尔政府与国会的保守派领导人结成联盟，每当企业的利益受到威胁时，他们总是支持企业的利益。"① 然而，到了60年代和70年代，公共利益组织蓬勃兴起，其中有纳德(Nader)集团下的组织和日益兴起的消费者运动。在70年代后期，许多企业界人士由于受到攻击，遂加紧了他们的选举活动。只要考察一下70年代初期的消费者组织和公共利益组织，人们就会发现，企业对政府的控制已呈回升趋势。而考察一下后期的企业所采取的措施，人们又会看到它对政府的影响又呈上升趋势。

企业控制的程度看来有盛有衰。就长期来看，政府对于企业的管制似乎有加强之势。但是对企业也会有新的支持或给予新的特惠权。随着新的限制措施的提出，美国政府会通过税收特优惠贷款担保和许多其它补贴向企业提供许多新的财政支持。这些次要的变化无论如何也不致影响本章的主要分析脉络。在市场制度中，由于企业只有在有利可图时才会发挥作用，故政府必须遵循能给企业提供各种必要诱因的政策。尽管年复一年，岁月流逝，诱因的模式会随之发生变化，但提供基本的必要条件这一点却不会改变。

---

① "企业的院外活动"，载《消费者报告》第43期(1978年9月)，第527页。

第十章　利益集团在政策制定中的作用

就企业主管而言，利益集团的活动只是作为一种选举活动时才重要，因为它对企业主管利用其特权地位取得的对政府的控制是一种补充。许多其它部门的公民把从事利益集团活动作为他们影响政策的主要方式，但即使他们享有企业界人士所具有的那些优势，也不能象企业界人士那样发挥作用。

权力角逐吸引着形形色色的利益集团，如全国步枪协会、空军协会、美国医学协会、美国邮政工人联合会、农场局协会、乳液泡沫橡胶委员会、美国犹太人大会、纸袋协会、费尔加斯瀑布商会、费罗里达乳制品协会、蛤壳挖泥器联盟和美国教会联盟，还有成千上万的类似的全国性、国际性、地区性、州和地方以及街道性的组织。每个人都知道这些利益集团的很多情况并知道它们怎样开展工作。

团体的政治理论

为寻求用某种深刻的思想来表述上述的各种集团，政治学说从社会心理学那里借用了一个一度很时髦的观点，即团体生活塑造了每个人。通过参加象家庭、游戏小组、课堂、地方社团、职业和娱乐小组之类的各种团体及参加象城镇和民族国家这类大型团体，每个人都学会了各种技艺、获得了各种看法、懂得了尊重各种规则，从而使得他或她在那个被称之为社会的巨大抽象实体中成为一个能起作用的参与者。很多政治学家认为，政治生活因此也必

然是团体参与的产物，这种看法能突出利益集团。"政治的集团基础"成了政治学的一个通用术语。[1] 政治学由于把注意力放在团体生活对政治态度和行为的影响方面，因此得到了丰富，尽管这些思想在某种程度上是过去某些思想的复活。这些过去的思想在许多地方特别是在柏拉图的《理想国》、霍布斯的《利维坦》以及麦迪逊发表在《联邦主义者报》第10期上的关于"宗派"的文章中都有所体现。

以上所列举的利益集团并不一定或经常地履行团体理论所宣称的塑造人的这种基本功能。参加一个利益集团与取得一个道德团体、一个家庭或一个教派的成员资格比较起来，通常只是一种表面经验。团体理论其实并没有告诉我们很多关于利益集团的事。

或许，我们至少能够利用团体理论来探讨少数基本团体经验感受是否是在利益集团中获得的。例如，由于参与或由于成员的相互依附而持有共同的看法。情况并不一定如此，即便是这种有限的经验感受，也可能没有。比如，有些利益"集团"是按等级制组织起来的官僚机构，由上面的一个或数个当官的进行统治。此外，民主政治中最大的独立范畴的利益集团是我们刚考察过的企业。这种企业利益"集团"在一般意义上讲，可能并不算是什么集团，而是一支经营的队组。甚至在大型公司中，少数主管人就完全可以决定利益集团的活动。雇主或股东的团体经验感受与公司的政治活动也不相干。"集团"一词并不能充分包括我们要分析的政策制定中的形形色色参与者。

事实上，"利益集团"一词一点也不准确。在政策制定中从事我们通常称之为利益集团活动的参与者是单个的个人，而根本不是团体。由于这些个人的活动相当于利益集团，所以我们有时会认

① 如参看厄尔·莱瑟姆，《政治的集团基础》（纽约州，伊萨卡：康乃尔大学出版社1952年）。

为那些拥有巨大财富或其它一些来头的个人在影响政策的制定。如伯纳德·巴鲁克①、霍华德、休斯②、戴维·洛克菲勒和艾伯特·爱因斯坦等人。他们象利益集团一样起作用，利用他们的资金或他们的喉舌将政策引向他们期望的方向；但他们的影响象许多其它有组织的团体一样也引起了同样的问题。

于是，政府官员、他们代表的协会、他们所在的部或局也可以被看作是在起利益集团的作用。参谋长联席会议在对国会的影响方面则扮演着利益集团的角色。相应地，个体的国会议员和国会委员会的成员也试图影响国防部，比如促使国防部将军事设施设置在委员会成员的众议员选区内。公共官员所以能扮演利益集团角色，主要是因为政府的规章、特别权力分配的规章将他们推到了这种位置上。比如，只有用政府的规划，而不是用社会心理意义的团体感情，才能说明科罗拉多河谷协会的四个州的官员或国际开发署的官员的利益集团活动。

把政府官员看作是利益集团的成员是会碰到某些障碍的。如果我们将术语上的争议撇在一边，那么值得提出的一点就是，许多官方的政策影响活动往往与私人利益集团的活动十分相似。如果一个国会议员在众议院中投票，我们通常不会说，他或她卷进了利益集团的活动。而如果他给一个行政长官打电话以影响政策，我们就会说他在从事利益集团的活动。如果他在一个从事说服的午餐会上与某一个院外活动人士联合，企图影响另一国会议员，那么显然这就是在搞利益集团活动。

当一个政策制定者通过直接行使他的地位所特有的权力——

---

① 巴鲁克(1870.8.19—1965.6.20)：美国财政家、总统顾问。第一次世界大战中任军事工业委员会主席。1919年在凡尔赛和会上任最高经济委员会委员。——译注。

② 休斯(1905.12.24—1976.4.5)：美国工厂主，航空家，电影制造商。——译注。

国会投票、总统否决、行政命令——来影响政策时，我们通常就不会给他或她贴上从事利益集团活动的标签。但当政策制定者也从事象没有权力的人所从事的那种影响政策的活动时，他或她也就可能会被认为是扮演利益集团的角色。然而，界线是不明确的。如果一个行政官员在国会委员会举行的作证会上，与一位院外活动分子肩并肩地坐在一起交谈，我们也不会说他或她卷入了利益集团的活动，因为在国会面前为所在机构作证是他或她的工作。然而，我们也可以说他或她卷入利益集团的活动了。因为该项活动与坐在他身边的那位院外人士所从事的活动难以区分。①

然而，如果不那么严格的话，我们也可以把通过不拥有政府权力的个人和私人团体的一切相互活动以及政府官员在其直接权力之外所从事的那些影响政策的互动活动看作是利益集团的活动。在从事这些活动的过程中，私人团体、个人和政府集团在政策制定中起着不可缺少的作用。他们也会制造麻烦。② 下面就让我们来考察一下这两种主张。

利益集团活动的必要性

关于利益集团活动的必要性的最为人所熟悉的观点宣称，利

① 关于总统的"利益集团"活动，参看约翰·F·曼利："总统的权力与白宫的院外活动"，载《政治学季刊》第93期（1978年夏季号）。

② 我认为近来关于利益集团的大多数文献，都依靠上述的两种说法以追求概念的精神性和经验的真实性；虽然这并非无可取之处，但其效用也许比以前的研究要小。参看格雷厄姆·伍顿：《利益集团》（新泽西州，恩格利伍德·克利夫斯：普伦蒂斯-霍尔出版有限公司，1970年）；哈蒙·齐格勒和迈克尔·贝尔：《院外活动》（加利福尼亚州，贝尔蒙特：沃兹沃思出版社，1969年）。齐格勒的早期著作《美国社会的利益集团》（新泽西州，恩格利伍德·克利夫斯：普伦蒂斯-霍尔出版公司，1964年）内容更为丰富一些。

益集团本身集思想自由、言论自由、请愿自由和结社自由于一身；从而行使着自由民主制之得以确立的那些自由权。结社的权力，就是组织集团的权力。总之，言论自由的权力要求有组织集团的权利，而且需要资金购买报纸版面和广播时间。

鉴于这些原因，如果我们认为组织或从事利益集团活动的权力是为自由所必不可少的话，那末，这些活动在其它方面也是必不可少的：它们履行着特定的政策制定功能。

澄清和明确地表达公民的需求

大多数利益集团必然会为政策问题提供信息和分析。我们只需从前几章中回顾一下关于信息和分析的需求，就可以看得很清楚：一方面对不带偏见的非党派分析施加不可避免的种种限制，另一方面公民为更好地理解、重新认识他们的利益，并将这种利益强加于政策制定者身上又必然依赖于党派分析。拥有许多来自公民之中的成员的私人利益集团，在普通成员和信息较灵通的集团领袖之间造成了一种信息交流的情势。当利益集团领袖之间为争夺成员的竞争，把他们的看法公开化时，这种竞争就会使关注这些争论点的普通公民大长见识。这同样有助于他们决定到底哪个领袖能最好地为他们的利益服务，而值得全力支持。

形成可行的议程

技术上的论证支持了这样一种结论，即政府在任何一个问题上采取的可供选择的政策数目至少与公民的人数一样多，因为每个公民对健全的政策都会有他或她自己的看法。没有哪个人能就数以千计的或数以百万计的政策备选方案进行争论或投票表决。必须以某种方式把考虑中的备选政策的数目减少为少数几个易于处理的方案。如果要使政策有效地反映民众的愿望，那么某些人就

必须通过党派分析找出共同的联系、倾向性、意愿、利益或策略，使大多数人的看法连成一体，放弃他们各自纷争的意见，而赞同能团结大多数的共同性的政策。

由此看来，利益集团的活动并不是简单地把片面的或特别利益与共同的利益对立起来。相反，利益集团的活动为社会每一阶层的成员确立了共同的利益，防止了由于各个个人的利益所造成的难以对付的歧异和冲突。然而，利益集团的活动却不可能使政治系统的所有成员都持有一个共同的观点或赞同一个观点。

参加利益集团的考虑

用上述各种方法来描述私人利益集团，多少有点夸大了它们的功能。许多人认为他们参加利益集团的原因与这些功能或政策制定活动几乎无甚关联。例如，工会会员参加工会主要是出于非政治原因，是为了提高工资和保证工作安全。往往是团体提供的服务而不是由于想影响政策的愿望在吸引着成员参加私人利益集团。① 如美国医学协会就帮助防止治疗失误诉讼。

就公民由于私人利益集团的政策活动而加入该利益集团这一点来说，他或她可能并不是把它作为一种影响政策的方法来使用的，而更多的是把它作为逃避政策制定这种任务的一种手段来使用的。他或她并不会满足于只是把即将实现的政策制定之权交给官员，而且还希望将监察和影响官员的权力委托给利益集团。在某些人看来，利益集团的监督功能是它的主要职能。它可以吹响警笛，进行揭发。

① 曼库尔·奥尔森，《集体行动的逻辑》（马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学出版社，1965年），特别是其中的第六章。

相互影响在政策制定中的特别功能

当分析的问题不可能解决时，官僚组织中的利益集团活动就提供了一种相互解决问题的方式。我们认为，分析经常是非定论性的，不可能完满。或者由于某种其它原因，不可能作为选择竞争中的政策的一种手段而被承认。因此，一种相互影响的政策制定程序必然会取代它。但考虑到冲突的利益很多，因而这往往是一种高度多元性的相互作用的过程。作为相互作用的形式之一的投票，只能处理少数必须由政府决定的问题。甚至连立法机关在其相互作用中也只能处理少数问题。授权给一个部或局的长官往往成为解决一项政策问题的最有效途径。但是在许多政策问题上，公民和他们的领袖担心这种官员可能对无联系的公民的各种各样的利益毫无反应，因此，各种策略应运而生。迫使他或她在作出政策抉择之前，与其他有关官员或私人利益集团广泛地进行相互协调。例如，可能要求该官员将问题提交给部际委员会处理。或者，他或她的上司可能要求取得与这些问题有关的某些企业集团或私人组织的首肯。或者，由习惯形成的非正式规则还可能要求该官员在几个当事人之间进行调停，有如管理委员会为就确立价格达成协议，必须与其受管理的行业、行业工会，可能还有消费者团体及另外负责财政与工资政策的机构进行磋商。总之，众多利益集团之间的相互作用能有效地进行决策，因为任何一个官员根据他或她本身的权力都不可能对此作出最后的分析或单独作出决定。

利益集团影响力的来源

政府官员所从事的利益集团活动所以能产生影响，是因为他们能以多种途径间接地利用其权力。我们刚刚对利益集团功能所

作的分析，在一定程度上说明了私人利益集团是如何实现其影响的。

说 服

利益集团影响政府官员的主要方法之一就是利用说服，从它们利用党派分析来弄清楚并表达公民的需求这一点就可看出。利益集团有时通过党派分析成功地发挥说服的技巧。如果一个航空公司想签订一份新的合同，它往往会为此进行院外活动，但说服的理由不是它能扩大自己的利润，而是投政府官员之所好，让他们知道这样作的好处。(如可提供更多的就业机会或保护国防工业的能力)一项为期10年的关于外贸政策制定的研究发现，国会议员大多依赖利益集团来分析亲企业的政策对他们——立法者——本身益处的重要性。① 另一项以州政治而不是以国家政治为研究对象的研究同样强调了利益集团在研究和咨询方面的作用，正如一位州议员对院外活动人士作的评论指出的：

> 他们能够研究各种问题，并能简明扼要地表述这些问题——而一般的议员或没有时间或不愿意这样做；如果没有院外活动人士的话，议员就可能对法案或问题一无所知。一个议员光是浏览就要花两个小时的议案，在一个专业院外活动人士那里十分钟就可以解释得一清二楚。②

借助于党派分析的说服使某些利益集团的运动卓有成效，例如，全国有色人种促进会自1945年以来，通过要求法院重新审查那

---

① R·A·鲍尔，I·德索拉·普尔和L·A·德克斯特：《美国的企业和公共政策》(纽约：艾瑟顿出版社，1963年)。

② J·C·瓦尔克，H·尤卢，W·布埃南和L·C·弗格森：《立法系统》(纽约：约翰·威利父子出版有限公司，1962年)，第338页。

些影响重要政策问题的司法原则，从而不断地为黑人赢得了关于住房、投票权、交通、教育和刑事审判等许多利益。人们可能对一个利益集团能影响司法审判感到怀疑，因为除非法官接受了贿赂，否则是难以想象的。对这种怀疑的答案是，全国有色人种促进会利用党派分析使法官们确信，既定政策与宪法原则之间的抵触之处需要重新制定新的政策。

按照准则施加影响

利益集团影响的另一个来源，在于以相互作用方式而不是以分析方式来解决问题。在某种程度上，利益集团的政治已成为利益集团领袖和政策制定者根据准则玩弄的一种把戏。有些政治学家认为，"如果没有选举活动，或不担心公共舆论的威力，"这种把戏在某种程度上会采取"它愿意采取的形式"。官员们准许利益集团领袖参与政策制定，是因为他们把这些领袖看作是利益的代表，因而值得按照准则加以照顾。参加这场角逐是一个组织所需要的。若不参加，利益集团的公开性和其它活动就可能只起例行仪式的作用而已。①

数十年来，黑人团体完全被排除在这种准则的利益之外。甚至在妇女地位日益提高的时期，某些公共官员认可的准则仍不要女性致力于与男人的组织表示同样关切的妇女组织。官员们也可以通过援引狂热者、傻子和捣蛋分子不值得加以注意的心照不宣的规则而对某些利益集团领袖不加理睬，从而将那些深谋远虑的异己分子打入另册。

① 小V·O·基：《公共舆论与美国的民主》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫出版有限公司，1961年)，第351页。

拉选票

上述关于私人利益集团影响政府官员的两种解释，即说服和按照准则施加影响，有时被认为没有第三种解释重要，这就是利益集团影响选举和拉选票的能力。据说政府官员担心他们曾使其受挫的私人利益集团成员会投他们的反对票。

很多政治学家都对这种解释的充分性表示怀疑。正如人们指出的，如果利益集团企图通过控制选票来威胁一个政府官员，那"他们通常是把没上子弹的枪对准议员，"而该官员也知道这点。①象通常认为的那样，当团体成员作为公民意向中的一种相对固定的因素来以这种或那种形式进行投票时，利益集团领袖并不能改变其成员的意愿，以选票来报答或惩罚某个政府官员。此外，把一个集团与一个政党拴在一起，需要一个繁琐的灌输过程，而且一旦这样做了，利益集团领袖往往就不能摆脱它的束缚。

再加上其它原因，利益集团发现以拉选票的方法来行使影响是很困难的。选任官员可以不理睬小的团体。在象工会这样的握有可观的选票的大的利益集团中，他们的投票态度并不经常一致。有些成员以工会会员的身份投票，有些以天主教教徒的身份投票，有些以保守派姿态投票，有些以自由派姿态投票，有些则以农场主角色投票，不一而足。此外，许多组织为了动员其成员，必须象影响政府官员一样花大笔资金和许多精力。无论利益集团的成员还是政府官员都得说服②。最后，许多利益集团领袖寻求与政策制定者建立一种持久的信赖关系。因此，他们不能利用威胁手段。即使某位政策制定者在具体政策方面得罪了利益集团领袖，他们为在将

① 同上，第522页。

② 威廉·J·基夫和莫里斯·S·奥加尔：《美国的立法程序》（新泽西州，恩格利伍德·克利夫斯：普伦蒂斯-霍尔出版有限公司，1973年），第三版，第349—353页。

来能影响他或她，还是希望与其保持良好的关系。

另一方面，愈来愈多的专心致力于谋求某一议题解决——例如支持或反对枪械管制这样问题——的利益集团可能会发现，拉专注于单一议题的成员的选票是可能的，而要拉象共同目的社这样以多重议题为目标的利益集团的选票则不可能。赞成拥有枪支的院外活动取得成功，就是一例。

支持竞选活动

只要从拉选票的角度再向前移动一步——利益集团另一为人所共知的施加影响的形式——效果就十分明显。私人利益集团和豪富之人能为候选人提供竞选费用。一位国会议员说："他们在来信中提示，他们是某某协会的领导人……他们所要说的就是，如果我能按他们的要求效力，他们就能为我筹措一定的竞选基金。"[①]那些不能在至少一个重要的利益集团中找到一个同盟者的有可能当选的候选人，由于缺乏资金，往往不能赢得竞选的成功。立法机关都是这样的成员，他们无需利益集团多说一句话就乐意满足那些曾帮助过他们赢得议席的利益集团的要求。

作为精英分子的利益集团领袖

除了我们已经确定的三种精英分子——知识分子、政策制定者和企业界人士——之外，我们可以把利益集团的领袖也看作是精英分子。利益集团的领袖既有拥有巨大影响力的人物，也有只是忙忙碌碌而无实际影响的人。我们通常用"精英"一词来指那些拥有大得不成比例的政治控制力、影响力或权力的少数人（这个少数是相对于全体公民来说的），而最有影响的利益集团领袖则更是当

① "企业的院外活动"，载《消费者报告》，第43期（1978年9月），第530页。

之无愧。在这些堪称精英分子的人中，我们要特别注意政策制定者授与他们以实际权力的那些人。政府的政策制定者有时基本上将他们自已的权力都委托给私人党派，正如我们业已指出的，他们有时也把这些权力委托给企业主管这种情况一样。例如，是美国律师协会的委员会成员而不是政府官员，为至少15个州起草了公司法。

利益集团的困难

虽然利益集团活动为政策制定作出了不可或缺的贡献，但它也带来了麻烦。大多数人都知道其中的某些缘故。

政治不平等

利益集团活动是造成巨大政治不平等的来源，这种现象与民主规范不相符合。人与人之间的不平等有时为这种论调所粉饰，即民主政体之下的许多集团在政治中行使着大致同等的影响。如果真如此，这种论调本身就表明了另一种不平等。因为如果在规模上差别很大的集团，如劳联-产联这种庞然大物和全国制造商协会这种相形之下极小的集团，实际上都行使着大致相同的政治影响的话，那么这必然意味着，劳联-产联的每一个成员所行使的影响就比较小组织的每一成员所行使的小。

各个利益集团既没有也不可能行使同等的影响。然而，从另一方面讲，影响的大小与成员的人数也不一致。正如我们所看到的，企业集团与其它集团相比，具有组织更完善、资金更充足的优势。除了这种主要的不平等外，许多其它的不平等也是显而易见的。例如，医学专业的成员就利用组织和资金的优势开展利益集团活动，权力角逐的准则通常也允许他们对某些领域的政策制定施加相当大的影响。代表着或潜在地代表着许多公民的组织，象城市联盟或

共同目的社，所面临的局面更艰难。当然，很多潜在的利益集团从没有效地组织起来，因为它们的潜在成员本身境况不佳，没有足够的财力来资助。

虽然选票的分配大致相当，但各利益集团可资运用的一切其它控制工具——如分析技术，金钱和组织技巧以及敏捷性——的分配都极不公平。正如业已指出的，一个腰缠万贯的人，光凭自己本身的力量就能取得与财力拮据的群众组织相同的政治影响，这当然是一个极端的例子。在后面一章，我们将进一步考察政治上的不平等现象——即考察在利益集团活动中和在权力角逐中的其它方面的政治不平等现象。

共同的利益服从于局部的利益

一种普遍存在的论调抱怨说，利益集团在追求他们自己狭隘或片面的利益时忽视了共同的福利。虽然这是一种表面上有理的论调，但必须加以注意。严格地说来，人人共享的利益也许并不存在，存在的只是各种各样的局部利益。即使是对生存问题的关注——特别是象对先发制人地发动核战争这类事的关注——人们对于他们想生存的环境和他们愿意承担的风险，事实上也是众说纷纭，莫衷一是。例如，从政治上看，他们对于冒什么样的核战争危险，是选择与苏联或中国和谈，还是给苏联和中国发出最后通牒，就说不到一起；这正如在古巴导弹危机中，他们对肯尼迪总统是否应该冒发动核战争的危险各执一端一样。

然而，这种明显的边际舆论差异并不否认避免核破坏、能源枯竭、全面的经济萧条、减少犯罪、提高教育水平，以及提出能避免内战的调解冲突的方法这样一些共同的愿望。很可能，利益集团的活动强调的是边际差异，而不是上述共同性的愿望。

若是如此，强调边际差异的现象就可能在将来制造更多的麻

烦。过去，政策制定一直主要是解决"谁得到什么"这样的问题，如税收，劳工关系，农场政策以及工业管理等等。虽然某些争议提出了事关全民福利的问题——关于国际一类问题的争议——但只是在近些年，政策制定才有效力地转变到了这一方面。新的共同福利问题已表现在武器控制、节省能源、环境保护、人口控制和经济增长等问题上。如果利益集团活动仍按"谁得到什么"这种老的方式去考察问题——批评家甚至也对此表示怀疑——那么它在全民的福利依靠谁来解决这类新的问题面前就会束手无策。

然而，局部利益事实上存在着，同时体现了名副其实的道德和法律方面的要求。我们认为只追求共同利益而排斥局部利益的政治制度是令人难以容忍的。自由民主传统赞成利益、舆论和活动的多样性。而且，失去群体的那部分人大概也需要有机会追求他们的局部利益。

此外，多数利益集团活动追求的并不是狭隘、利己的局部利益，而是长远的共同利益。核能发电的反对者、能源保护主义者、赞同对苏联采取强硬路线的外交政策鼓吹者、改革公共教育的许多支持者以及象共同目的社和纳德集团这种具有广泛目标的组织，经常会宣布他们在为共同利益奋斗。正如人们一度提出的，"美国废除死刑联盟的成员并不是一帮害怕上绞刑架的人。"①

民主的权力角逐中的否决

广泛与狭隘利益之间的冲突问题经常可追溯到权力角逐中人为的准则那里，特别是那些分散否决或中止政策的权力准则。总统可以否决国会提出的任何议案；少数议员也可以制止国会两院的行为；国会中的任何一个院只要保持无动于衷就能否决另一个院

① E·E·沙茨施耐德尔：《半自主的人民》(纽约：霍尔顿·莱因哈特和温斯顿出版有限公司，1960年)第26页。

的议案；在每一个议院中，许多委员会能够中止或拖延立法案。各州还能中止联邦政府在某些领域的立法；联邦政府同样有权制止州政府其它方面的行动。

超出政府本身复杂的程序之外，准则就把否决权更广泛地分散开来。另外的否决权主要依靠企业的自主权，而这点则经常为政治学所忽略。正如我们所了解的，市场制度要求，在很多情况下企业拒绝国家要求的权力应得到法律的保护。当关于环境污染与破坏、能源短缺、通货膨胀与失业以及收入与财富分配这些政策可能危害企业利益时，企业的特权地位允许它对这些政策设置障碍。① 工会在工资控制问题上也能极其有效地行使否决。

因为否决权被广泛地分散了，利益集团遂能把行使否决权的人士聚集在一起。要制止一项政策的推行，它们只需对能行使否决权的许多人士或集团中的一个施加影响。因此，利益集团能阻止那些可能需要人们追求共同利益或共享利益的新政策就不以为怪了。

前几章业已指出，民主制度中的否决权的广泛分散化，反映了民主制在历史上关心的是个人的自由，而不是对政策实行民众控制。由于担心政府可能过份地加以干预，因而民主制度的设计者们允许众多的参与者，包括政府的和私人的，可以阻止政府官员的动议权。这种决定也许是英明的。但是，为保障个人自由，他们都付出了极高的代价；在一个问题集中而非分散的时代，这种代价可能会日益高昂。如果否决在很多情况下能阻止政策的制定，那么只要各个公民团体不要政府再有所作为，他们就能控制自己的政府。当他们要政府有所作为时，他们和大多数人就都不能控制政府。

到目前为止，民主世界对不是与广泛分散的否决权紧密联在

① 前两段转述自查尔斯·E·林布隆：《政治与市场》（纽约：基础图书出版公司，1977年），第346—347页。

一起的利益集团的活动还几乎没有什么经验。我们几乎想象不出，利益集团活动在其它环境下会如何起作用，它对于个人自由和提出基于信息的政策的重要性，可能日趋突出，而它的弊端则会逐渐减少。然而，市场中的企业一般被允许继续发挥他们的主动性，而不会遭到政府、竞争对手或其它方面的否决。结果，市场制度实现了高度的复杂和创新，同时也经常给其他厂商、环境甚至于他们自己的顾客造成巨大的损害。显然，否决权的正确分配提出了一个棘手的问题。

第十一章　政治上的不平等

在权力角逐中，主要的"角逐者"包括选任的政府官员、委任的政府官员、党派和利益集团领袖及少数极富活动能力的公民。公民大众很少积极投入权力角逐中，参加了也只能充当"配角"。正如我们已看到的，如果他们想对政策制定实施控制，那末他们将面临各种各样的障碍。有些障碍完全是复杂而庞大的政府造成的：各种各样的参与者和几乎使人眼花缭乱的权力让渡的形式。有些障碍是由显然是为自由而不是为民众控制所设计的程序造成的：如分权、制衡，以及在某些问题上的立法投票要求2/3而非绝对多数的原则。我们认为，官僚政治和那些旨在方便立法者而不是约束立法者关心公民关于政策的愿望的立法程序，也往往妨碍民众实施控制。另一障碍是官员与政党和利益集团领袖之间的相互调试往往难以预料。许多参与者在政策制定过程中投出的否决票往往易于奏效也是公民实施控制的一种障碍。与上述障碍同样重要的是，企业界人士的特权地位和他们在利益集团活动中的优势结合在一起更能削弱民众的控制。

为使民众更有效地控制政策的制定做出的种种努力，其结果往往难以预料；或许，我们也应把这种情况列为另一种障碍。我们已经看到，权力角逐的各种准则和各种权力的分配会导致对权力难以预料的间接利用。比如准则或权力结构的改革就经常不能击中要害，正如改革总统任命程序的尝试一样。因此权力角逐的某种难以控制的后遗症顽固地阻碍公民对政策实施控制。

公民之间的政治不平等是民众控制政策的另一个主要障碍。

含糊不清的政治不平等的标准

严格地讲，政治不平等并不会剥夺公民的控制权；它只意味着某些公民行使比其他公民更多的控制权。政治平等的标准意味着民主不仅需要公民的控制，而且需要在公民之间平等地分配控制的权力或控制的能力。作为一种标准，大多数人在口头上对它是表示支持的；而且它的影响遍及整个社会，特别是在美国，德·托克维尔在19世纪30年代和在他之后的其他人都对此有所评论。①

这一标准并未获得普遍支持。除了受惠的那些人出于利己的愿望想保护他们的不平等优势（如白人与黑人的关系或富人与穷人的关系）而反对这种标准外，人们还以其它种种理由来反对这种标准。政治平等和民众控制都不会得到那些想使政策制定变得更有信息基础和得到更充分分析的人的高度重视，相反，他们希望将政策制定的职责交给能胜任的人。他们可能希望那些信息灵通和有教养的公民对政策制定发挥更大的影响。大多数人则想把大部分决定分别交给有能力的决策者：大多数关于技术的决定交给科学家和工程师，关于医疗的决定交给医学专业人员，关于金融政策的决定交给银行家和经济学家，等等。既然他们政治平等，那么他们要的只能是控制某些决策的平等，诸如控制谁应当任职之类的决策。

有些人无论对平等或对不平等都极不关心。他们认为其它的

① 德·托克维克：（1805.7.29—1859.4.16），法国政治学家、历史学家和政治家。19世纪30年代出版《美国的民主》（两部分分别完成），使之成为著名的政治学家；50年代《旧制度与大革命》一书的问世，声名益显。曾当选为制宪议会的保守共和派的议员，第二共和国宪法起草委员会委员，曾任外交大臣，后被路易·拿破仑解职。——译注。

一些考虑与政策制定也许更为相关。有些人希望政策制定具有高度的应变性，能适应创新要求。反之，有些人则希望政策制定保持稳定性或持续性。有些人认为，任何社会的主要问题都是保持社会和平，而且他们只要求政策制定不起破坏作用。有些人心目中对社会有一个理想的憧憬，根据憧憬，最佳的政策制定程序应是一种能使社会越来越接近于理想的程序。作为另一个极端，他们可能认为，他们知道哪些政策正确，哪些政策不正确，在这种情况下，他们可能会选择那种他们认为最有可能制定出正确的政策的政策制定程序。如果采取完全不同的方针，不考虑人易于犯错误这点的话，有些人则可能选择一种可反映范围尽可能广泛的舆论和利益的程序，这是一种充满挑战与反挑战的程序，而且是要在对政策不断进行修正的过程中才能作出的临时决策程序。所有这种人都可能将平等与不平等作为不重要的东西而撇在一边。

平等主义者本身对政治平等的含义的理解也不尽相同。政治平等一般真的要求全体公民对每项立法案施加同等的影响吗？还是指某个党派提交给选民的一揽子政策？或只是指那些在当选后能自由地按他们的最佳想法去立法的代表们的选择呢？政治平等是原则上仅要求平等的投票，平等地参与利益集团还是也要求其它影响形式的平等？

尽管人们都承认，对政策制定来说，政治平等既没有得到普遍的公认，又不能加以明确的界定，但我们仍要考察的，是影响一个公民控制政策的能力的政治不平等。政治不平等的种类和程度是很清楚的，尽管对其含义的理解各人有各人的看法。

主要的不平等方面

除了法律上强加的不平等，许多公民还感到没有什么动力能

促使自己积极参与政策制定。足足有1/3的美国公民既不投票，不参加利益集团，不做党务工作，不与他们的代表沟通，也不与他们的朋友讨论政治问题(只是偶尔含含糊糊和不着边际地聊聊)。下表就揭示了这种情况。数以百万计的公民显然出于自己的自由选择，往往把更大的影响力交给其他人，而不愿意留给自己。

美国公民参与各种形式的政治活动的近似百分比

政治活动形式	百分率
定期报告总统选举投票情况	72
经常报告地方选举投票情况	47
至少参加一个负责共同问题的组织的	32
与其他人合作过试图解决某种社会问题的	30
在选举期间非常积极地为一个政党或一个候选人效劳的	26
曾就某一议题或问题与一个地方政府官僚保持接触的	20
在近三年中至少参加过一次政治性会议或集会的	19
曾组织一个团体或机构试图解决某一地方社会问题的	14
在选举竞选间曾给一个政党或候选人捐过款的	13
目前是一个政治俱乐部或组织的一名成员	8
曾尝试说服其他人象他们自己一样投票的	28
曾就某一议题或问题与一个州或国家政府的政府官员进行过接触的	18

摘自西德尼·维巴和诺曼·H·尼，《参与在美国》(纽约：哈帕和罗出版公司，1972年)，第31页。

尽管表现不积极，但如果他们愿意的话，不积极的人是否总有机会参与选择和影响政府官员呢？从法律意义上讲，他们是有机会的。但有机会并不是均等的，那些参与机会少的人，收入较少，地位也较低。① 参与、收入和地位之间的伴随关系起着十分重要的作

① 参看西德尼·维巴和诺曼·H·尼，《参与在美国》(纽约：哈帕和罗出版公司，1972年)，第338页。

翔。因此，积极的参与者和不积极的参与者之间的区别并不只在于他们是否自由和乐意参与选择，而是在于与收入和地位有关的其它的不平等。

信息、分析和教育

公民之间的一种不平等表现在他们对问题和权力角逐的信息上。关于总统选举年的各种研究表明，公民在寻求政治信息方面存在着明显差别。

美国公民（参加抽样调查的公民）从事或不从事各种信息收集活动的百分比（四次总统选举期间的百分比）如下：

信息收集活动	百分率
阅读报上关于选举文章的	70—80
不阅读的	30—20
阅读杂志上关于竞选活动文章的	30—40
不阅读的	70—60
收看电视关于竞选节目的	50—90
不收看的	50—10

摘自密执安大学调查研究中心所引罗伯特·H·索尔兹伯里：《统治美国》一书（纽约阿普尔顿世纪—克罗夫茨出版社，1973年），第57页。①

为什么这些不平等表现在信息及对信息的处理方面呢？除了其它原因外，人们对问题和权力角逐的信息的理解和使用的能力的差别是一个主要原因。密执安大学调查研究中心关于选民的信

① 后来的研究表明，选民形成自己思想的能力有所提高。但是不平等依然存在。N·H·尼、S·维巴和J·R·佩特西克：《变化中的美国选民》（马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学出版社，1976年），第7章。

息能力和理解力水平的研究报告，就弄清楚了选民是怎样考虑问题的。

15.5%的选民，其选票与系统有机观念有关
45%的选民，其选票与集团利益有关
23%的选民，其选票与时代性质关系不明确
17.5%的选民，其选票似乎与任何公共问题都无关

摘自A·坎贝尔、P·E·康弗斯、W·米勒和D·E·斯托克斯：《美国的选民》(纽约：约翰·威利父子出版有限公司，1960年)，第249页。

教育不平等有助于解释这类差别。政治参与比例高，对问题的熟悉程度也高。而这两方面都与教育程度相关：受教育较多的人参与的人数最多。① 在积极投入组织活动的人中，中学未毕业的只占一半，而受过大学教育的却占4/5。② 政治问题，以及为在权力角逐中谋取个人影响而进行的策略谋划，是教育程度太低的公民所不及的。

社会化

人们所以参与权力角逐，主要是因为所受的教育、所灌输的思想和社会化的影响促使他们这样做的。他们从家庭、学校、朋友、俱乐部和政治党派那里学到了使他们从事投票及其它参与行动的态度和意向③。只有在使他们相信这样做很重要，教给他们公民的权利和义务，用激发而不是麻痹他们的抱负和期望向他们进行灌输，以及教导他们把自己看作是政治共同体的一员时，人们才会参与。

① 西德尼·维巴和诺曼·H·尼：《参与在美国》(纽约：哈帕和罗出版公司，1972年)，第263页。

② 同上，第181页。

③ 同上，第19、133页以及其它有关部分。

一个未经以上任河形式社会化的公民将不会去投票，也不会参与政策制定。即使他们知道哪些政策对他有利，而且愿意对他关注的问题作些有益的事，他在投票和其它参与形式中也不会看到有利于他本人的任何实际的、有希望实现的可能性(顺便说一下，这种看法可能与那些最积极的公民的看法一样有理)。

许许多多19世纪来到美国的移民们的社会化模式及其失败，使他们在美国的政治中或是暂时，或是终生失去了战斗能力。今天，最大的不活跃团体是社会地位低下的黑人和其它贫穷、未受过教育的少数民族。他们与日益社会化的团体隔绝，没有积极参与的习惯、抱负或期望。① 他们在社会上与政治上活跃人物的隔离妨碍了他们获得最基本的必要政治信息和技能。

朝政治参与方向发展的社会化的一个更大的失败，就是反对政治参与的绝对社会化，即退隐或不参与。很多调查者业已找到了这样的证据，即公立中学通过强调屈从权威而使学生对参与产生泄气感。此外，学校这样做似乎更多是冲着工人阶级的子弟，而不是上层阶层的子弟来的。②

信息、教育和社会化三方面的不平等是会聚在一起的。人们在理解权力角逐的个人能力上，尤其在能影响权力角逐的信念上和在其权力角逐中的实力上，差别很大。要在权力角逐中收到政治影响，人们需要时间、公共事务方面的知识、党派分析的技能、说服人的口才或社会中的地位、有影响的同事以及人际关系方面的成功。许许多多的公民都缺乏这些技能，只有少数人才具有全部这些能

---

① 大约有150万人完全不让参加投票。尽管法律宣称他们可以投票，但强制实施的非正式的、法律规定以外的准则禁止他们这样做。

② 罗伯特·D·赫斯和罗迪香·V·托克：《儿童政治态度的发展》（芝加哥：阿尔迪出版社，1967年）。又参见塞缪尔·鲍尔斯和赫伯特·金蒂斯：《资本主义的美国的学校教育》（纽约：基础图书出版公司，1976年）。

力。人们可以将纽约城的波多黎各人与哈佛大学或斯坦福大学的毕业班学生作一对照。

政治组织

如果一个人有信息和才能参与政治活动，那么除投票和说服朋友及邻居之外，他参与选择和影响政府官员还需要有一个组织。普通公民如果独自去做，可能会一事无成。他或她不得不通过利益集团和竞选组织去发挥作用，但为此需付出时间、技能或金钱。

"技能"和"金钱"这些字眼就意味着不平等。因为许多公民没有什么技能可向利益集团提供，因此他们无法在利益集团中或通过利益集团成为一种有影响因素。他们不知道怎样去扮演一个有用的组织角色，甚至不敢尝试，从而被组织中的活跃人物漠然置之。而其他公民则能运用任何一种组织技能。他们能进行说服、磋商和分析问题，或能写出阐明自己立场的论文。例如，受过高等教育的人就感到在政治组织中发挥某种重要作用并不难，且通常受到活跃的会员的热烈欢迎。他们与为数众多的公民同胞形成了鲜明的对照。

在金钱和政治组织中也存在着极不平等的现象。美国有些人对政治组织能够并且实际捐赠的款项，比众多不很富裕的公民的全部收入还要多。有一个突出的例子，当纳尔逊·洛克菲勒① 捐出100万美元作为自己的竞选费用时，他是向权力角逐中投入了一笔甚至从100万个普通收入和低收入的人那里也难以筹集的款项。各组织都需要向报纸、广播电台和他们自己的工作人员支付薪金，需要聘用发言稿撰写人、电视制作人、"先遣人员"、院外活动人士、出

---

① 洛克菲勒(1908.7.8—1979.1.26)：美国第41届副总统(1974—1977)，纽约州州长(1959—1973)，共和党温和派领袖。美孚石油公司创始人约翰·戴维森·洛克菲勒之孙。——译注。

贩商以及其他许多人。它还要用钱购买打字机、复印机，支付邮费和电话费——所有这些都是政治的基本工具。①尽管穷人是绝大多数，但他们只能担负得起贫穷的政治组织，富有的人则能资助各种更好的组织。豪富人士和穷人并不只是存在一种不平等，组织中的不平等贯穿整个社会。美国工人中工资较高的工会人员给政治组织筹措的钱仍远比企业界人士少。②

财富、支持和服从

我们所说的关于金钱在各个组织中的作用的情况，还没有充分表达它作为民主政策制定中的不平等起因的重要性。在许多渠道中都贯穿着财富的影响。一个途径是通过资助起到说服的目的，比如为竞选费用捐款。一位国会议员说："我们这里用两种东西打交道——选票和用于动员选票的金钱。"③另一条渠道是通过收买政治支持，从而直接实施控制。这两条渠道之间的界线很难划清，一个捐款者把贿赂伪装成是向候选人的电话费用提供捐助就是一个例子。很多人都知道，美国政治中有一个古老的传说，即一笔巨大的捐款可以买到一个大使的头衔。但不那么引人注目和不被人知道的情况是，捐款和其它恩惠也能买到所期望的立法投票或行政裁决。完全在法律允许的范围内，金钱往往能巩固党派和利益集团内政治成员的忠诚。

因为富人能酬劳其他人，所以很多人往往服从他们并将权力

---

① 参看A·赫德：《民主的代价》（查佩尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1960年）；A·赫德：《金钱与政治》（纽约：公共事务委员会出版有限公司，1956年）和赫伯特·E·亚历山大编：《竞选经费》（纽约：自由出版社，1976年）。

② 查尔斯·E·林布隆：《政治与市场》（纽约：基础图书出版公司，1977年），第194—199页。

③ "企业的院外活动"，载《消费者报告》第43期（1978年9月），第529页。

投与他们。有些人完全接受富人的领导，更多的人则由于企求富人向他们周围的那些人施以恩惠，而使自己置于富人的影响之下。例如，有些议员发现，要拒绝免费航空旅行、汽车贷款和与富人们一起出席宴会或共度周末是很困难的。即使在美国的法定与非正式的政治准则成功地禁止公开相互受惠的情况下，一个政策制定者仍会对富人感到极其担心，但如果他把这些富人当作朋友看待的话，其担心程度就不会那么大了。

那些拥有巨大财富的人能够以比其他人更大的影响来参与权力角逐，使我们有理由把他们看成是精英人物，这是我们要引入分析之中的最后一类精英人物。我们首先介绍的是具有说服能力的知识精英，随之介绍拥有权力的在政府中负责政策制定的精英，然后又介绍了主要依靠政治交换而获得特权地位的企业精英，后来又介绍了能利用各种影响的利益集团精英。在一个大量财富建立在工业而不是建立在土地上的工业化社会中，财富型精英往往与企业精英结合在一起，两者都由于他们能够在交换中提供资金而诱使人们按他们的旨意去行动，因而在权力的角逐中占上风。

第　三　篇

权力角逐中的公民

第十二章　投票的含糊性

尽管存在各种形式的政治不平等，但在民主政体中，选票是不是至少可进行平等分配？不，不是这样。1920年以前，美国的妇女既不能在有些州投票，也不能在联邦选举中投票；对黑人投票的法律限制也是缓慢地解除的。在大城市区，分隔各个地方政府的边界线既提供又不提供投票权。每天在曼哈顿的新泽西州的居民却不能在那里投票。怀俄明州为数不到几万名的公民选举出的参议员人数可以与纽约州数以百万计的居民选举出的参议员一样多。在州参议院也是如此，有些议员所代表的公民数是其他议员所代表的公民数的一倍。一个公民选票的"价码"常常取决于他或她所在的地方。要求2/3而非绝对多数的投票规则——在立法机关的投票、复决投票或宪法修正案的投票中都如此——也使某些公民或他们的代表具有的投票权是其他人的两倍，因为一张反对某项提案的选票能抵销两张赞成的选票。

除了投票的不平等之外，投票在某种意义上也是政策制定的一种无力的手段。人们现在一般认为，投票只是象征性地允许公民决定由谁制定政策，但并不能让他们对政策有重大的影响：这个看法可能追溯到约瑟夫·熊彼特[①]的民主的竞争理论那里（所以说

① 约瑟夫·熊彼特（1883.2．8—1950.1.8），美国经济学家和社会学家，1919年曾一度任奥地利政府财政部部长。从1932年起到逝世，在哈佛大学任教。主要著作有：《资本主义、社会主义与民主》（1942年）、《经济分析史》（1954年死后发表）《经济发展理论》（1912年）、《经济周期：资本主义之理论的、历史的和统计的分析》（1939）等。——译注。

是"竞争",因为选民只能在参与竞争的、未来的统治者中进行选择)。①事实上,选民通常是投候选人的票,而不是投政策的票(虽然偶尔也会就少数政策议题投票)。然而并不能由此得出结论,选民必然会放弃对政策的所有重大影响。候选人在某种程度上要使他们的政策许诺迎合选民的需求。他们知道,重新当选可能取决于他们开创了哪些政策或没能够开创哪些政策。公民还可通过利益集团活动来影响政策。选票使普通公民对政策所具有的控制力软弱到什么程度,这仍然是一个有待解决的问题,现在我们就来深入探讨。

选民控制政策的无力程度

一次就14项政策议题所作的盖洛普民意测验,结果如下表。

根据这一民意测验,政策符合民意的仅有六项;而有九项不符合民意。我们已知道为什么政策经常不符合民意的各种原因。投票过程还造成公民对政策控制的其它什么不充分之处?

选民对情况缺乏了解

对国会议员和次要官员的投票是在这样一种环境下进行的,即一般的选民对候选人的姓名、背景、经历和声望几乎没有什么了解;对每个候选人所拥护的政策知之甚少;对他们能够或将为推行他们所信奉的政策作些什么知道的就更少了。研究表明,大多数人不知道他们代表的姓名;很多人也弄不清他们对某些引人注目的公共议题要采取的立场。在不知道候选人对某些问题的立场的

① 约瑟夫·A·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》(纽约:哈帕和罗出版公司,1949年),第三版,第22章。

政　　策	大多数人意见同现行政策是否一致
削减国防开支	不一致
工资与物价控制	不一致
为取消种族隔离，允许学童同搭校车	不一致
枪械登记	不一致
支持地区学校	不一致
与古巴建立外交关系	不一致
无条件的大赦	一致
大麻合法化	一致
平等权修正案	一致
联邦政府资助国会选举	不一致
死刑惩罚	不一致
5%的所入附加税	一致
削减社会方案支出	一致
堕胎合法化	一致

摘自乔治·C·爱德华兹第三和艾拉·夏坎斯基：《政策的困境》(旧金山：W·H·弗里曼出版公司，1978年)，第20页。

情况下，人们往往根据人品或党派这样的其它因素来进行选择。①

政策议题未交给选民

另外，候选人并没有就选举中的大多数政策议题表明立场。大多数议题只是在选举之后才提出来的，而只有当它们提出来时才能对之进行讨论，但在下一次选举之前这些议题又消失了。在两次选举之间，则是由议员和行政人员来解决诸如大多数外交政策、税收和金融方面的各种变动以及空间开发等各项决策。因为

① 有几项研究在乔治·C·爱德华兹第三和艾拉·夏坎斯基《政策的困境》(旧金山：W·H·弗里曼出版公司，1978年)中有所概括，参看该书第23—27页。

每届国会都要对数以千计的议案作出决定，所以显然它不会将它的许多议题在选举时向选民公开讨论。因此，在大多数政策问题上，公民不得不放弃自己的影响。①

选票的单向性

一张赞成某项新政策或赞成倡导该政策的候选人的选票也可能被认为，意味着它还赞成弥补其损失的新税收。为把选票当作一种有效的工具来使用，大概选民必须根据将征收什么样的新税来决定投赞成票还是反对票。投票通常提供了解这种情况从而决定投票的可能性并不多，增加新计划投资的决定将在另一时间做出，且往往由其他人做主。

为了有效地利用选票，选民也需要了解实施候选人推荐的新方案是否意味着某一旧方案的结束。换句话讲，选民经常需要在投票前知道赞成做出另外的选择的意义之所在。例如，在投核能反对者的赞成票之前，选民需要知道如果放弃核能的话，有没有其它替代能源可以开发。如果安全标准能认真地加以实施，他或她也可能投核能的赞成票，但如果不能执行安全标准，则可能投反对票。投票几乎总是在对象没有上述重要条件或推断明确说明的情况下进行的。因而投票权只能表达一种最不成熟的选择；而且就是这些愿望也很可能被误解，

一张选票对多项政策的问题

对那些消息灵通、能确切地了解他或她希望什么和候选人主张什么的选民来说，要使选票有效还有另一个障碍。每个选民只

① 我们在前面看到，国会中单个的议员经常在很大的程度上放弃权力而给与立法领导人，特别是让给各种政策委员会的成员和委员会主席。这种放弃只能使得选票与政策之间的联系松弛下来。

有一张选票，但却有许多政策要选择。如果他或她在25个议题中，赞成候选人史密斯对其中15项议题的看法，而在剩下的10个议题中，赞成候选人麦克纳利的主张，那末赞成史氏的那张选票怎样才能使史氏知道该选民同意哪些议题呢？选民甚至也可能投麦氏的赞成票，尽管该选民在大多数议题上与史氏一致，而麦氏的那几项议题似乎显得更重要些；但是，那张选票并不能把选民对每一议题的愿望告诉给获胜的候选人。①

悖论与其它问题

在西欧多党制下，选民有时会按比例代表制的方式投一组候选人的赞成票。在美国，选民通常在候选人中选择一个来充任某一职位。有很多可行的投票和计票方法，而每一种在根据选民所表达的愿望来挑选候选人方面都有所不同。一个方法比另一个方法优越是由议题的性质、选民间的分裂、选民对这一政策而非另一政策或这一候选人而非另一个候选人的偏爱的程度以及其它因素来决定的。②这些因素经常改变，结果是即使一种投票方法在某次选举中收到了良好的效果，但在另一次选举中却不能很好地为选民效劳了。显而易见，在各种投票中，甚至在委员会会议的举手表决中，投票效果的好坏都取决于问题是怎样提出来的，即取决于集团的成员意见的表达方式。选票也可能不会正确地反映意见，这或者是因为可能提出各种替代的方案，或者因为付诸

① 获胜的候选人经常宣称，他或她代表全体选民实行减税，对苏联采取强硬的路线，或削减联邦政府人员；这通常是骗人的。一般来讲，即使在任何一个议题上表明了立场，候选人也并不知道他或她是否就能当选。如果候选人知道他或她在某一单独议题上能占上风，那么结果在所有其它议题上，他或她就没有获得全体选民的授权，因而就不能充分表达选民在其中任何议题上的愿望。

② 参看道格拉斯·雷：《选举法的政治后果》（康涅狄格州，纽黑文：耶鲁大学出版社，1967年）。

表决的程序所致。

从各人的偏爱去推断出社会的偏好——社会应做些什么——是困难的，这种困难又造成了逻辑复杂性的根本困难。当全部或大部分选民喜欢A胜过B且选举表明A战胜B时，大多数人就会说，选举结果是合理的。但是如果只有51%的选民喜欢A胜过B，且没有一个人表现得十分强烈，而49%的选民却强烈地喜欢B而不是A时，我们就不能肯定A获胜是合理的。

一个尽人皆知的悖论说明了这样一个问题，即要在更深的层次上决定社会的偏好。假设有三个备选政策方案或候选人，且选民中有三种不同意见，1/3的选民喜欢备选方案A胜过B，喜欢B胜过C，因此结果总是喜欢A而非C。另外1/3的选民喜欢B胜过C，喜欢C胜过A，同样结果总是喜欢B而非A。最后1/3的选民喜欢C胜过A，喜欢A胜过B，因此喜欢C而非B。由此可见，多数人喜欢A胜过B，多数人也喜欢B胜过C。但同样有多数人喜欢C胜过A。每一备选方案都表明多数是相对于另外两个方案的任何一个来说的。计算偏爱并不会给我们提供关于社会偏好的明确说明。①没有哪种投票方法能解决上述问题。

政党能有所帮助吗？

在其相互竞争中，政党可以帮助选民减少有效利用选票的某些障碍。党派竞争虽然只能使竞争对政策产生适中的、有限的影响，但可以肯定，这种影响比人们预料的要大。政党往往提出一揽子相互支持的政策方案，政党的候选人在某种程度上是与这些方案联在一起的。因此，选民就能在两个或几个政党之间进行权

① 参看肯尼迪·阿罗：《社会选择与个人价值》(纽约，约翰·威利父子出版有限公司，1951年)，该书还指出了从个人偏爱中推断出社会偏好的其它困难。

和衡选择，这要比在众多的追逐各种位置且各怀自己的"小算盘"的候选人之间进行权衡和选择容易。

在英国的体制中，全国的党务官员对候选人的挑选有着极大的控制权，并经常拒不承认那些不再忠于政党指示的当选官员的党员身份。因此，政党把候选人与政党纲领拴在一起，这样只要选民竭力使自己了解政党的一般立场，他就能预料到该党的许多具体政策可能会是什么样子。于是，除候选人的所在党派外，选民没有必要再去了解候选人的情况了。①

在美国体制下，政党、候选人与政策之间的联系并不紧密。各政党只对政策作含糊的表态，候选人也往往随意地拒绝对政党纲领承担责任。② 但是联系并不是完全没有。(在美国的某些州，政党的纪律实际上象在某些欧洲民主政体下一样，严格地要求议员遵守党的立场。)研究证实，从20世纪50年代开始到60年代，共同的经验表明：各个政党都有一个总的立场，选民可从中推测它在一般政策问题上的态度。在一份由政党领袖对调查所作的回答的研究报告中，记载着以下使人感到意外的事实：民主党领袖

> 表面上都表现出要提高出身卑微、未受过教育、被剥夺生活权利的少数人和一般穷人的地位这种较强烈的愿望……他们对富人和大企业家批评较多，更切望将这些人置于法规的管制之下……共和党领袖则大都赞成个人主义、自由放任主义和民族独立的各种信条和实践。③

① 关于英国政党的更多情况，参看R·T·麦肯齐：《英国的政党》(纽约：弗雷德里克·A·普雷格出版社，1964年)。

② 只有在选民认为议题在某些方面是相互联系的情况下，政党的各种议题才能显得稍有凝聚性，参看沃伦·E·米勒和特里萨·E·莱维坦：《领导与变革》(马萨诸塞州，坎布里奇：温思罗普出版社，1976年)。

③ H·麦克洛斯基、P·J·霍夫曼和R·奥哈拉："政党领袖与追随者之间的争论冲突及其后果"，载《美国政治学评论》第54期(1960年6月)。

尽管这样，国会中的某些共和党人在这些方面过去、现在都比大多数民主党人更具有民主党的特点，而某些民主党人则比大多数共和党人更具有共和党的特点。国会中长期有效的联盟就证明了这一点。① 政党的身份证明为投票所提供的指导有时会给选民造成错误的印象。

70年代，政党对议题表态的现象已呈下降趋势，各政党在向选民提供旨在解决投票中困难的连贯方式方面，帮助也不那么大了。民主党争取的对象扩大到人口中的几乎所有团体，甚至包括高收入者及企业界。共和党也被描述为发生了某种转变：从一个公认的意识形态的立场，转变为采取随机应变的立场；共和党的领袖，尤其是州和地方的领袖仅反对当代最难以接受的思想和政治思潮。在这种情况下，民主党候选人可能支持任何可能相互冲突的立场，因而选民从候选人的党员身份中推测不出什么东西来。共和党候选人则往往不以党籍为界，来吸引选民。②

选民通常真的根据政党的路线而不是根据对候选人的单独鉴别来投票的吗？数十年来，对政党的忠诚感不断在发生变化。近年来，大约有40％的美国人投票时不受政党的支配，其他选民还或强或弱地受党派的左右。③

---

① 约翰·F·曼利："国会中的保守联盟"，载《美国行为科学家》第17期（1973年11—12月）。

② 小埃弗里特·C·莱德和查尔斯·D·哈德利：《美国政党制度的变化》（纽约：W·W·诺顿出版有限公司，1975年），第六章

③ 诺曼·H·尼、西德尼·维巴和约翰·R·皮特罗西克：《变革中的美国选民》（马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学出版社，1976年），第49页。数十年来，甚至一次又一次的选举以来，选民对政策议题的关注，对政策的依附以及与其他选民达成协议的方式都在发生变化。这里，我们关注的不是它的发展，而是要力图抓住与公民控制政策制定有关的主要机制。关于选举行为以及选民与候选人、议题和政党的关系方面的重要变化，参看小埃弗里特·C·莱德和查尔斯·D·哈德利：《美国政党制度的变化》（纽约：W·W·诺顿出版有限公司，1975年）；沃伦·E·米勒和特里萨·E·莱维坦：《领导与变革》（马萨诸塞州，坎布里奇：温思罗普出版社，1976年）。

政党与一致同意的政策

政党竞争还可以以另一种方式帮助选民——使所有的候选人都关注大多数选民显然都同意的政策。当政党必须以竞争赢得选举时，政党领导人必须努力搜集公民偏爱的信息，因为预期的选举结果给政党提供的信息不充分。因此，政党往往向公民提出绝大多数公民所偏爱的各种政策，如维护法律和秩序、政府将诚实无欺、实行高度的就业和合理而稳定的价格。为完全说明这一结论，我们可以设想有两个政党都在争取赢得选举。在最后关头，选举撤消，而以投掷硬币来决定赢家属谁。如果两党都向选民提出了那些绝大多数公民希望的政策，那么就这些议题而言，无论哪个政党在掷币中获胜，对公民均无关紧要了。预期的选举结果就会驱使两党在多数公民所赞同的每一政策问题上，走到近乎相同的立场上来。

政党效能的有限性

由于以下原因，政党往往不能以上述方式帮助选民有效地利用他们的选票，其原因有：

少数人控制政策。政党有时帮助少数人而不帮助多数人。有时，政党以这样一种方式来争取选民，即对每一政党采取取悦于具有强烈偏爱、并将会去投票处投票的少数人而不是取悦于对每一项政策都持漠然态度的多数人。一个政党或候选人也可以通过许诺不实行枪械管制取悦于“枪械爱好者”，许诺减税以取悦于企业界，保证采取强硬的外交政策取悦仇俄分子，从而与选民结成争取获胜的联盟。他们获胜了，但这并不是利用大多数人作为工具取得的。①

① 对民主理论中这种可能性及其意义的、富有启发性的理论讨论，参看R·A·达尔：《民主理论绪论》(芝加哥：芝加哥大学出版社，1956年)，第4和5章。

选民被党而非政策所吸引。如果选民不考虑政策议题而追随政党的话，那么没有哪个政党能象所说的那样发挥作用。选民所以经常不支持某一政党，并不是因为政党的立场而只是因他们与政党的关系过于深远。例如在60年代，一项研究表明，成年人中，70%—80%的活跃党员的后裔(指父母均属同一政党)都把自己看作是他们父母所在党的党员。[①] 虽然大多数美国选民还在念小学的时候就常常开始形成对党的忠诚；但到70年代，新一代的选民则不象50年代那样了，他们不那么倾向于追随他们父母的选择。[②] 在父母的影响不重要时，新一代的选民有可能把自己看做是一个独立的人了。或者需要一种不考虑政党政策的新的政党依恋感，即依恋于选民与之发生联系的集团或向之探求政治方向的集团，如教会、工会、道德团体、知识界、职业团体或社会阶层。这些团体经常劝阻选民不要因为政策理由而依附某一政党。它们故意以口号、一般的或抽象的宣言、具有吸引力的候选人和壮观的游行队伍来力图吸引选民，而同时又避免对政策作出承诺。

不求获胜的政党。政党竞争使公民在总的和具体的政策制定的权力角逐中产生了一种影响力；这种论点当然是以政党竞争旨在取胜的设想为依据的。但政党对其它目标的追求有时比取胜这一目标更为重要，当政党的意识形态限制它这样做时就尤为如此。由于各种原因，一个政党可以并不全心全意地去竞争。例如，人们普遍认为，很多地方的或州的低层和中层共和党领袖所以支持参议员巴里·戈德华特[③] 争取1964年的总统提名，是因为戈氏的是候

① A·坎贝尔、D·E·康弗斯、W·E·米勒和D·E·斯托克斯：《美国的选民》(纽约：约翰·威利父子出版有限公司，1960年)，第147页。

② 诺曼·H·尼、西德尼·维巴和约翰·R·皮特罗西克：《变化中的美国选民》(马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学出版社，1976年)，第350—352页。

③ 戈德华特(1909.1.1—)：美国参议员。1964年共和党总统候选人，但因提出极端主义的对外政策，被民主党人击败。——译注。

选人身份可以加强他们在中央国家党的领导中的实力，而不是因为他们认为戈氏就能获胜。

政党缺乏团结。政党就政策问题的相互竞争，为选民控制政策提供了机会，以致候选人要按照一度确立的立场行事。在许多民主政体的欧洲国家和美国某些州中，候选人就是这样做的；但在美国的大多数州和在美国全国政治中，情况就不完全是这样。①我们业已指出，近年来，无论是作为一个过渡阶段，还是作为一种长远趋势，政党团结已今不如昔。特别是在民主党中，因为它竭力把社会中的几乎每一种因素都包括进来。要概括美国每一政党与众不同的政策倾向的特性，是越来越困难了；因此要一个选民了解在这个或另一个政党获胜后，可能会推行什么政策，也变得越来越困难了。

没有能力确定公民的愿望。最后，只有在这个意义上即政党正确地把握了选民的态度和愿望，并成功地提出一揽子吸引人的政策，政党在政策议题上的竞争才会使对政策的控制权落入选民手中。尽管很多新的议题，如各种各样的解放运动、能源和环境问题，已进入美国政治之中，但美国的各个政党并没有极大地改变他们的号召力。由于动机和意识形态的原因，还有信息和能力的原因，政党发现，要理解并回答选民中的新的集团的要求是

① 很多美国人生活在政党竞争不起作用的大城市中，而也有美国人生活在党内竞争甚至可能取代党派之间竞争的各个州中。在这些情况之下，党内的宗派表现出政党的某些特征，这既象存在两党或多党政权，又象存在两个宗派和多宗派政权。

党内宗派竞争在政策制定中并不能起到象党派竞争那样同样的作用。宗派在名称和实际结构上都缺乏连续性。因此，选民不一定知道候选人到底属于哪一宗派，即使他有一天会知道，但也不一定在最近就能知道。宗派之间有效的竞争由于其成员能轻易地从一派变成另一派而受到了削弱。人与人格对竞选的成功变得更加举足轻重，而政策议题则不那么重要。总之，支持候选人的选票与表示对任何特定政策或一系列政策有偏好，二者进一步分离了。

很困难的。①

哪一个是多数派？

选民控制中的最后一类复杂因素是由不同的多数派之间的差异引起的。如果政党使这一类多数派心满意足，则会使另一类人心灰意冷。让我们考察一下三种不同的多数派：

1.在某一特定时期内支持某一项政策的多数舆论或多数选票：如赞成健康保险的多数派。

2.支持一批官员的多数舆论或多数选票：例如，偏向保守党的而非工党的首相和内阁的多数派。多数派的舆论是否支

不是满足其他人，就能使这些多数派中任何一个人心满意足。任何认为民主能为多数人提供政策控制权的人都必须承认，民主充其量只不过是以牺牲其他人的利益来满足某一特定类型的多数人的要求的。

第十三章　议程的产生

如果所有人都需要温暖、安全、爱和食品，那么他们的政治要求就会更加多样化，因为有无数的途径能满足这些基本的要求。不存在最后的一成不变的政治要求或政治偏爱；这一切都可从社会中得到，而对每一个人来说，这些都取决于社会所教导的、所要求的和所提供的。

例如，对食品的要求就可与各种可能的政治要求联合在一起，如实行较低的食品价格，发放食品券或其它补贴，扩大农场种植面积，实行农业社会化或进口食品。食物的需要和政治要求二者之间的联系取决于人们想吃什么，取决于生产和分配食品的通常的机制以及对改善这些途径的方法的看法和判断。例如，降低食品价格这种政治要求就只能出现在人们买卖食品的社会中。①

政治要求还取决于任何一个公民或政策制定者对其他人希望从政策制定中得到点什么如何评价。权力角逐中的每个参与者通常都会采取根据公共舆论或寻找同盟者的前景，似乎是可行的立场。例如，参与者只有认为在权力角逐中的其他人已经采取、或即将采取同一观点，他或她通常才会赞同最低限度的保证收入的政策。

政策制定系统本身对政策要作出回答的各种抱负、看法和态

① 如果离开我们在政治制度中的作用，我们就不能认识自身的利益。参看R·A·鲍尔、I·德索拉·保罗和L·A·德克斯特：《美国企业和公共政策》（纽约：艾瑟顿出版社，1963年），第127—143页，472—475页。

度，具有很大的影响。它不象某种机器那样运转，人们给这架机器"喂进"去要求或需要，然后机器就"生产"出使人们心满意足的政策决定。机器本身也制造要求或需要。在影响公民愿望的过程中，政策制定系统使某些议题成为议程，抛弃其它的议题，并将这些政策而不是其它那些政策摆到公民或政策制定者们的面前，以供选择和形成据以决定这些选择的意见。较老的民主理论重视代议制政府和民主的长处，如教育群众、提高群众的政治抱负和能力，从而使他们既能够提出合理的议程，又能理智地对待它。①而较新的民主理论有时则忽视了民主的这些方面。

政策制定中的循环

约翰·肯尼思·加尔布雷思②使一种关于市场制度的主张流传开来。该主张认为，消费者对经济只能实施无力的控制。通过推销，企业诱使消费者购买它们希望他们购买的商品。在消费者被控制的情况下，他们本身对所买商品的控制，成了循环过程的一部分：市场生产他们需要的东西，而他们也只能需要市场生产的东西。

不管这一论断正确与否，对我们来说相关的问题在于：类似的循环是否在民主政治中也会发生？在民主的权力角逐中，即使公民能获得他们所需的东西（我们业已看到，他们在大多数问题上只能部分地做到这一点），但在有些或很多问题上，他们是否只要

---

① 对议程是怎样形成的这一点，现在有越来越多的政治学家在研究。如，参看罗杰·W·科布和查尔斯·D·埃尔德：《美国政治中的参与》（巴尔的摩：约翰·霍普金斯大学出版社，1972年）。

② 加尔布雷思（1908.10.15— ）：美国经济学家、政府官员。以其自由主义观点与公共事务方面的优美文章而出名，主要著作有：《美国资本主义——抵消力的观念》（1951年）、《富裕社会》（1958年）、《新工业国》（1967年）。——译注

他们的领袖教导或引导他们所需的那些东西？从传统上讲，自由民主党曾经认为，领袖之间的竞争能使公民免于直接地受这些人的灌输。由于来自他们那些竞争的领袖的信息和力量的影响，公民能在各种政策之间作出比较明智的抉择。只有当信息和劝告完全来自一些意见相同的领袖那里，公民才会成为受灌输的人，而不是明智的人。

显然，领袖们在很多议题上的意见是不会一致的，因而公民能从他们之间的争论中获益。任何人都能想象这一事实，即在许多或数以百计的议题上，两党和同一个党的成员之间，必然存在着不同的看法。问题仍然存在。领袖们会在某些重要议题上取得一致吗？在这些问题上，领袖们会给公民进行灌输，使民主控制出现循环的或短期循环的现象吗？为方便起见，让我们把某些与制度基本结构有关的根本议题和政策称之为主要的议题，而把冲突明显的一般议题称之为次要的议题。那末问题在于，领袖们是否在主要议题上意见一致，并将其灌输给公民。

看法一致性的证据和灌输的证据

一致性

在美国社会中，不只是领袖之间，而且是整个社会，对许多与社会结构和权力角逐准则有关的基本问题都是高度一致的。美国人绝大多数都认为合乎需要的是总统制而不是议会制，或至少同意不愿发生变革。他们还同意维护私人企业、同意公司有较高的自主权和赞同私有制。他们反对财富的任何再分配，即使那样的话也只能逐步地进行。但是，他们对许多有关的次要议题的看法则不一致，比如，对应要求各公司企业在环境清理方面做到什么

程度的问题上意见就不一致。尽管他们在某些基本制度或结构方面的立场上看起来是很坚定的。

由于在主要议题上高度一致，因此某些可行的备选政策方案从未被提到政策制定议程上来。例如，政治领袖们对消灭生产的私有制或以首相制取代总统等议题，就既不争论，也不打算采取行动。对某些问题上人们的高度一致限制了政策制定议程这一点，许多政治学家都留下了极深的印象，许多政治学家已持这样的观点，即民主所以能幸存，只是因为某些根本问题上的一致性使得某些造成不和的议题不能被列入议程之中。①

灌输是一种原因

人们可能把主要议题上的舆论一律贬低为只不过是任何文化都能发展起来的思想的内聚性。道德、美学和政治上的一致性，把各种各样的人结合到一起，归入一种文化、一种社会或一个民族之中，这可能是事实，但问题在于：这种一致性是怎样取得的？诱导公民在政治上仅要求他们的领袖所认可的范围的狭隘政策，会不会削弱民众控制的基础？观点一致性本身既不否认它有其根源，也不否认它能使民众控制在很大程度上有回旋的余地。

人们可能怀疑的另一个根据是，这种一致性来源于灌输。人们可能会认为，所有人都有同样的需求，而如果让他们按自己的意愿进行投票和讲话的话，那末他们所选择和主张的事情定会大致相同。这种观点把基本的要求或需要同政策选择混淆了。无论什么地方的人，确实都需要食品、需要保护自然环境、需要社交；生物的类似性使共同的偏好具有普遍性。我们刚刚指出，历史、文化、技术和政治的复杂性创造了无数不同的可满足这些需求的方

① 关于需要意见一致的观点概述，参看杰克·沃克："民主的精英人物统治论批判"，载《美国政治学评论》第50期（1966年6月），第286页。

式。如果人们对政策的看法一致，那只是因为受到了某种方式的教育和灌输才取得的。例如，就教育政策而言，一个社会选择公立中学而不是家庭教师，或选择私立中学而不是公立中学，或选择职业教育方案而不是文科教育方案，都代表了一种取决于社会或文化的复杂的选择，而不是对于人类生物本能的直接反应。

听某些民主理论家的口气，政治偏好似乎就象某个公民出于饥饿要吃饭才赞成能源保护的一样。如果是这样，也许就会把我们引入歧途。政策选择不能叫做偏好。除偏好的因素外，政策选择还包含基于经验的信念、实际判断和道德信仰等广泛的因素。当一个公民支持利用核能发电时，他是在做了各种复杂考虑之后才得出这一结论的。这些包括对有关事实的看法，对将来可能发生事件的猜想或预测，对原因和后果的各种假设——不管这些假设多么粗糙，对态度和价值观以及复杂心理的观念；尽管这些考虑是朴素的和不准确的，但却力图把问题的各种因素进行最后的综合和做出决定。该公民最后决定以某种特定方式去看待或作出决断，这同严格意义上所说的偏好相去甚远。

如果上述都是事实，那末就可得出结论：如果说公民往往在主要的政治议题上是一致的，那是因为他们以某种方式懂得要相信类似的事实，要对将来可能发生的事实做出大致相同的猜测，要做出类似的初步假设，要信守相同的价值观，要以类似的方式把所有这些考虑综合起来加以权衡。因此，我们必须承认有一个形成上述类似点的学习过程。

为了认识这一点，我们必须进一步考察一下人们往往对之采取相同看法的政治议题的性质。其一是，人们不想攻击社会中富人和最受宠的阶层或阶级的许多特权，包括财富本身的所有权。当在英格兰承认男性普选权时，卡尔·马克思曾自信地预料，工人阶级大众将利用他们的选票去摧毁使他们受到巨大剥夺的财富

和特权的结构。工人阶级没有这样做，在任何民主政体下也没有哪个公民这样做。这一点从某种观点来看，是一个令人惊奇的事实。不知什么原因，人们竟学会了不去攻击财富和特权。[1]

是谁或者是什么给人们上了这样一课，使人们认识了财富和特权的价值呢？某些观察家也许会说，大多数人懂得需要一个拥有财富和特权的精英阶层；大多数人使财富的集中永久化，不是因为他们不能清楚地看到自己本身的利益，而是因为他们看到了他们本身的利益要依赖于财富精英。这种论点很难站得住脚。如果大多数选民能从财富和特权精英那里获得好处这一看法是正确的，（假定我们同意这一论点）那么似乎很难想象各种历史的和当代的民主政体之下的选民都会认为这是正确的。如果他们所有人都相信这一点，那么这种认识上的一致性就只能用某种社会灌输过程来解释，因为从理智上领悟出已得到充分证明的事实，并不能解释这一点。

如果人们不知道地球是圆的，那么我们就能预期他们会在地球形状的问题上发生争论。如果他们所有的人都同意地球是平的，我们就能断定他们受到了某种方式的灌输。同样，如果他们并不知道地球是圆的，那么他们关于地球是圆形的一致看法就一定能从某种灌输那里找到原因。大千世界实际的形状如何与解释他们的一致性看法并不相干。

民主政体从来没有把对财富及其伴随的特权发起重大正面攻击列入它的议程之中，这一点是一个具有决定性意义的历史事实因为在坦率探索各种与富人有关的可能政策的过程中，某些民主政体也许会试图发动这种攻击，且可能性相当大。有些民主政府，

---

① 关于美国工人阶级是否了解他们自己的利益，参看约翰·霍华德："公共政策和白人工人阶级"，载路易斯·霍罗威茨编《社会科学的利用与滥用》（新泽西州，新不伦瑞克：学报图书出版社，1975年），第三版。

例如瑞典，对不平等的攻击就比其它政府走得要远。欧洲有些社会主义政党则宣称，他们打算迈出比这更深入的一步，即对不平等发动重要的攻击；但是在夺取权力的问题上，他们事实上并没有坚持到底。没有任何一个民主政党坚持到底，这一点意味着可能性只接近于零，除非把这种攻击建立在有力的统一社会灌输之上。

另一种可作为例证的政策议题也使人联想到灌输的问题。除非作为一种临时性的战时措施，民主政体从来没有把中央计划和取消市场制的政策列入自己的议程。民主政体的大多数公民也从来没有赞同过这种政策。虽然各个政府继续操纵着经济的集中指导和市场体制之间的分野，但没有一个国家的公共舆论要求以广泛而全面的中央计划来取代市场制。消息灵通且富于思想的知识分子著书立说论证它的可行性；但没有一个人能够说，每个人都知道这是行不通的。因此一切民主政体所以一致反对这一点，看来是要求我们承认社会灌输或承认主要议题。

有选择的一致性与对现状的倾向性

对经济与政治结构这样主要议题的舆论的一致性，与各个社会对现状的倾向性这一有关的现象不同。就各个社会而言，人们可能怀疑后者。尽管很多社会学家提出这样一种倾向性意见，即认为人们在寻求改变现状方面是无能为力的，① 但在西方，历史的变革一直在沿着某些路线顺利而又迅速地进展着。在美国和东欧社会中，很多人珍视新形式的说话方式、艺术和衣着外表。重要的制度性变化也会在几乎没有反对的迹象的情况下发生：例如工

① 关于所谓的对现状的倾向性，参看彼得·巴赫拉克和莫顿·巴拉兹：《权力与贫困》(纽约，牛津大学出版社，1970年)，特别是其中的第58页。

作、政府和教育乃至某些娱乐活动的官僚主义化。大公司的兴起本身就是一种巨大的变化。在这些社会中起作用的显然不是对现状的一般倾向性，而是仅对某些议题的看法上的一致性。人们虽然认可大公司和其它官僚主义的社会组织所支持的基本变革，但在态度上仍对反对现存财富分配和反对法人特权有选择地怀有敌意。因为所灌输的信念支持的是财富和企业，而不是现状的一切因素。

灌输的缘由

最受任何社会制度宠爱的那些人，会把社会的美德灌输给那些不受宠爱的人。历史记载了许多受宠的人说服社会地位低下的人承认自己不利条件的成功的努力，例如，关于天国的乐趣在等待着地位低下的人——或至少在等待那些在尘世没有对居支配地位的世俗秩序表示异议的人——去尽情享受的中世纪教义，或君权神授的教义。在我们这个时代，受宠的那部分人或财富和企业的精英，都想说服广大公民接受财富及伴随财富的特权集中，接受公司自主和企业的特权地位，并把这一切看做是公民的福利所必需的。

关于他们的说服能力，前面的几章已提供了证据。从形式上表明民主政体特性的"观念的竞争"是一种不平等的竞争。我们业已看到，政治说服是极不公道的。持不同意见的人虽然不是缄口不言，但他们的愿望却经常得不到表达，或不能向最广大的听众表达。由于前面几章所说的关于企业特权、利益集团和不平等等各种具体的原因，持异议者的声音不能象富家和企业那样得到响亮或经常的表达，那些由政策制定者与企业界一起决定的议题尤其如此。

甚至在以其内部观念竞争为荣的大学里，某些观念通常也总

居于支配地位。哈佛大学最近的一位校长在否认它的经济学系曾严厉抨击了美国制度之后，申述说：

> 谁能一本正经地指责他们系的人在搅乱美国人的生活方式？只要注意一下它在历史、政治、公共行政和社会关系方面的教学方案，它在企业界所作的广泛努力，这种努力几乎完全旨在使私有企业制度继续在一个极其艰难的世界里较多地发挥作用，只要注意到这些，人们还能真的指责整个大学会有这种行为吗？①

在极不平等的观念竞争中，富人和企业的优势冲击着民主政体的基础本身——公民分析自身需要和寻求能满足这些需要的政策的能力。

正如前面所指出的那样，富人和企业界领袖都不可能构成一个看法完全一致的集团，他们也不可能总是彼此一致。只是在主要议题上，他们之间或相互之间才大体上是一致的。只是在政治、经济结构这样一些主要议题上，他们才会向公民发出同样的信息。

在经济和政治结构这样的主要议题上，政策制定精英也以同样的使命加入这个行列。由于关于企业的特权地位的第九章中所列举的原因，只要政策制定者抨击经济制度的基础，就不可能从企业那里获得就业、稳定和发展所必须的效应。他们力图使现存的制度运转，而不是去对它进行重大的改革。没有比企业界人士更能使政治领袖保证“美国之路”的了。

许多政策制定者和企业雇主都属于知识精英。如果一些知识型精英提出一种与在主要议题上观点一致的精英不一致的方案，

---

① 内森·M·普西：《学者的时代》（马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学出版社，1963年），第117页。

那这一定能从知识精英的次级群体那里找到来源，次级群体的知识精英都相对独立于企业和政府。他们包括：学者、教师、新闻工作者、作家或其他能独立地就经济和政治问题发表见解的知识分子。实际上，其他精英经常把自己与独立的持有危险的不同意见的次级群体的成员划分开来。来自次级群体的出版物，象哈佛大学的校长申述所表明的，其中只有少数人对我们所说的一致性提出挑战性的问题。这样做的人为数极少，他们在美国比在西欧还少，他们作为政治精英的作用将不得不取决于笔杆是否比剑强。从长远来看，这个次级群体中的持不同意见者也许会改变政治和经济制度，但他们目前对日常的政策制定的影响还很小。

双重障碍

在前面关于民主制度下民众控制不力的结论之后，现在我们对本章做出结论。就通常的政治议题而言，我们已经看到，有很多障碍在妨碍公民对政策制定实施有效的控制，这些障碍我们已逐章地讨论过。除了那份描述权力角逐中出现的障碍的长单之外，我们又补充了许多关于不平等和投票的含糊性的讨论。只是在我们认为是主要的少数议题上，政府才能言行一致地提供公民所需要的东西。然而，在这些主要议题上，民众控制在某种程度上是在绕圈子。受到灌输的公民是不会将这些令人烦恼的议题提到议程上来的，也没有人会对它们采取行动。甚至把对新的激进的社会组织形式的沉思，也留给诗人、教授、乌托邦式的小说家、随笔作者和连环漫画的作者了。

总之，民众控制不是松散就是兜圈子，这是一种失调症，它既折磨着关于次要议题的政策制定活动，又折磨着关于主要议题的政策制定活动。不管怎么说，民众控制还是软弱无力的。

跋

在本书正文的那几章中，我们已找出为什么关于各种政策问题的分析起不到它力所不能及的作用，相反，政治互相作用倒成为政策制定必不可少的因素的各种原因。在这些原因中，突出的有两点：人类认知能力的有限性、关于目标、价值和标准的冲突。

因为政策最终是从政治相互作用而不是从分析的结论中得出来的，所以这种过程与传统设想的理性地解决问题的步骤就不一致了，理性地解决问题是一种运用智力的过程。即使某个观察家赞同这种结果，他也可能会说，只有他所认可的这个过程产生出他赞同的结果时，该过程才是合理的。至于与过程根本不同的结果，如果他认为是理性的话，他通常也会说这正是他所赞同的东西。

政策制定不是取得可用理性标准来判断的"解决方案"，而是达成和解、调停、调试和协议；而且人们对这些达成的内容只能用诸如公正与否、满意的程度、有否重新讨论的余地以及是否解决了各种不同利益等来作出非决定性的评价。而且分析在很大程度上已从一种评价性的技术变成了一种旨在施加影响、控制和权力、我们称之为党派分析的方法。

有些民主理论家认为民主的政策制定过程是探求真理，从而试图把民主的政策制定与第五章讨论的科学意义的政策制定协调起来。但是总起来讲，民主理论往往怀疑这样的观点，即政策制定是寻求政治的合理性。相反，民主理论提出了另一种检测成功

政策的标准：成功的政策是民之所愿、民之所选或民之所爱，这是人们对候选人进行投票表决而最终决定的选择。

尽管科学和理论在当代世界享有声誉，但就公民应对政治家、政策制定者以及他们自己期望些什么这一点而言，对政策制定的科学观持怀疑态度的民主理论在民主政体中导致了一种持续的不安定因素。

检验成功的政策的制定及其良好后果的民主标准，并不一定要包括象公正与否、有否重新考虑的余地和解决各种利益这样一些标准。然而与这些标准一样，民主的标准判断的是过程而不是结果，它与占支配地位的相互作用或政治相互作用的过程是相适应的，但不适用于理性的过程。正确的政策来自正确的过程，它们是公民为自己选择的政策，不管这种选择是多么荒谬可笑。

我们已经看到，尽管存在着强大的民主传统，但美国的政策制定事实上并没有对民众控制作出良好的回答。它没有轻易地迎合其它标准。有些观察家声称，它至少能容纳各种各样的新信息和新分析，它以新思想为动力。确实，它做到了这一点。这作为美国政策制定的长处之一也许值得考虑。但是，我们关于灌输的分析却表明了某种限度。其他观察家认为，在民主政体中，每个人都能说出他或她的心里话，都能实施一定的控制。另外的观察家则认为，权力角逐中的参与者所以能在公平的竞争中有所作为，是因为所有的参与者基本上都能利用相同的方法。在面临企业拥有特权地位的情况下，这种主张看来有点暧昧。

其他人仅认为，由于各种利益支配政策制定的结果，民主的原则即使不公平或不平等但却分散了影响、控制和权力。这一重要的看法具有一定的正确性，但只限于灌输所确定的范围之内。

比上述任何一种都更为坚定的主张认为，民主的政策制定可保持社会和平。十分灵活、十分开放、和充分允许对政策不

断进行重新考虑的民主政策制定，甚至在地位低下的人中也促成了一种永恒的希望。因此，很少有人试图制造国内动乱或叛乱。

我们曾指出，为民主辩护的较老的根据是民主保护了我们的自由，而不是民主使公众可对政策制定实行控制。对有些人来讲，这种辩护和刚列举的其他任何辩护都不那么充分。他们认为，为民主辩护的主要根据就是，民主提供了民众控制政策的可能性。但这可能性还有待于开拓。

如果这样的话，则这种可能性的实施也许并不那么容易。我们已经看到，政策制定这台机器由于其复杂性正吱吱嘎嘎地作响。然而，为了对之进行改造，人们必须推动这台机器，就是说要改变政策制定过程，以使民主的潜力能得以实现。但误解和各种干扰正挡在前进的路上。

许多人并不理解他们的同胞公民恰恰是他们对政策施加影响的重要障碍。近些年来，许多支持教育改革、新外交政策、解放运动和其它有关公共政策领域事业的人所以停止了活动，不只是因为各种精英在阻碍他们前进，而且还因为许许多多具有同等权力的同胞公民也在阻碍他们。要改变他们的态度，是一项巨大而又不大可能实现的事情。正如我们前面已指出的，民主开了一个严酷的玩笑。它使一部分公民得到某种权力，但又把这种权力给予所有其他的公民。因此，对任何一个人来讲，他的大多数同胞公民就成了他为所欲为的障碍。

除了许许多多同胞公民的惰性或阻力外，任何希望改进政策制定过程的人还必须排除两个障碍：民众控制普通政治议题的软弱性和对主要议题控制的迂回性。他或她也许希望克服政策制定中的这些特征。但是这些特征能得以改变人们的那一切，现在仍在起阻挡作用。

为了改进政策制定过程，公民就必须参与政策制定。参与政

策制定不管是为了影响某一特定政策，还是为了改善整个过程，公民都是在从事一项艰巨的任务。对所有想取得不仅是最低程度的影响的人来说，政策制定确是一项费力的工作。对政策制定发挥较大作用的任务将主要靠那些认识到参与权力角逐不是作为一种特权，而是作为一项要求极高的任务或艰辛生涯的人来完成。总之，人们并不是在玩弄权术；人们必须为此付出辛勤的劳动。

进一步探索的建议

因为对政策制定的研究从特定的观点来看是研究全部的政治，因此，阅读任何方面的政治学著作都将会加强研究者对政策制定的理解。这方面的著作很多，其中特别是关于选民行为、总统制、立法机关、法院、官僚政治、决策、国际关系、民主理论、专制主义、比较政治学和政治哲学等方面的。因此，在提出建议时，我不得不有所严格地选择，哪怕有点专断。

首先，我认为，进一步的阅读可从本书的脚注开始，其中许多注释指出了各章所讨论的专题需进一步参考的读物。其它读物则是本丛书中的各种著作。① 例如赫伯特·考夫曼的《州政府和地方政府中的政治与政策》，该书讨论了本书未涉及到的政策制定领域。

除了脚注指出的以外，下面所选的阅读材料也从各种观点出发讨论了政策制定的各个方面。其中最早的是彭德尔顿·赫林：《民主的政治》(纽约：莱因哈特出版有限公司，1940年；其新版，纽约：W·W·诺顿出版有限公司，1965年)，它对政府、政治和政策制定作了极有见地的分析，其理论内容不仅明确，而且有极为丰富的内涵。不仅著作本身值得一读，而且戈弗里·莱塞森那篇有助于理解赫林洽著作的、评论赫林新版著作的论文也值得一读，该评论发表在《美国政治学评论》第60期(1966年6月)。赫林的书可

① 本丛书是指包括本书在内的《普伦蒂斯—霍尔基金会现代政治学丛书》，丛书主编是美国当代著名的政治学家罗伯特·A·达尔。——译注。

以同经过认真论证很有说服力的马克思主义的著作对照着阅读，如拉尔夫·米利班德的《资本主义社会中的国家》(纽约：基础图书出版公司，1969年)；还有其他人所著的、对赫林所代表的多元论进行挑战的著作，其中有：弗兰克·帕金的《阶级的不平等和政治制度》(纽约：普拉格出版社，1971年)和肯尼思·普鲁伊特和艾伦·斯通的《统治精英》(纽约：哈帕和罗出版社，1973年)。

关于政策制定的具体案例研究现在很丰富，且易于得到。其中有许多值得一提，最好的有：格雷厄姆·T·阿里森：《决策的本质：对古巴导弹危机的解释》(波士顿：小布朗图书公司，1971年)；丹尼尔·P·莫伊尼汉：《最有可能产生的误解》(纽约：自由出版社，1969年)及其《保证收入的政治》(纽约：兰登出版社，1973年)；亚历山大·乔治等人：《强制外交的局限性》(波士顿：小布朗图书公司，1971年)；罗伯特·恩格勒：《石油政治》(纽约：麦克米兰出版公司，1961年)；以及艾伯特·O·赫希曼：《走上发展的旅程：拉丁美洲经济政策制定研究》(纽约：20世纪基金会，1963年)。

比具体案例研究更宽广、且经验材料丰富的著作有：格兰特·麦康内尔：《私有权和美国的民主》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫出版有限公司，1967年)和詹姆斯·L·森德奎斯特以历史为研究取向的著作：《政治和政策制定》(华盛顿哥伦比亚特区：布鲁金斯研究所，1968年)。

人们也许还想开阔眼界，了解一下能从哪些政治哲学的经典著作中吸收哪些关于政策制定的内容。比如，在让·雅克·卢梭的《社会契约论》中，全民意愿的概念就阐明了政治社会化、多数裁定原则、共识和作为取代政治相互作用的分析的作用等方面的问题。